

**Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política**

Monografia de Graduação

O Controle Legislativo sobre a Política de Mudanças Climáticas Brasileira

Erlene Maria Coelho Avelino

Orientadora: Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

Brasília/ DF

2017

Universidade de Brasília - UnB
Instituto de Ciência Política - IPOL

Erlene Maria Coelho Avelino

**O Controle Legislativo sobre a Política de Mudanças
Climáticas Brasileira**

Monografia apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Ciência Política, sob orientação da Professora Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo.

Brasília/DF

2017

FICHA CATOLOGRÁFICA

Avelino, Erlene Maria Coelho

**O Controle Legislativo sobre a Política de Mudanças Climáticas Brasileira/
Erlene Maria Coelho Avelino. - - Brasília, DF: Instituto de Ciência Política
– Universidade de Brasília, 2017.**

126 pp.; il

Orientadora: Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo

**Monografia (graduação) – Universidade de Brasília, Instituto de Ciência
Política.**

**1.Controle Legislativo; 2.Política Nacional sobre Mudança do
Clima; 3. Comissão Mista Permanente sobre Mudanças do
Clima; 4.Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento
Sustentável; 5.Comissão de Meio Ambiente, Defesa do
Consumidor e Fiscalização e Controle. I. Araújo, Suely, II.
Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, III. O
Controle Legislativo sobre a Política de Mudanças Climáticas
Brasileira.**

REFERÊNCIA PARA CITAÇÕES:

AVELINO, Erlene M. C. O Controle Legislativo sobre a Política de Mudanças
Climáticas Brasileira. Monografia de Graduação. Instituto de Ciência Política da
Universidade de Brasília: 2017 pp.126.

“O homem não tece a teia da vida; ele é apenas um fio. Tudo o que faz à teia, ele faz a si mesmo”

(Chefe Seattle)

Agradecimentos

Agradeço à Deus por me dar força e inspiração todos os dias, à minha mãe e à minha irmã pelo amor incondicional e incansável apoio. A toda minha família pelo incentivo e capacidade ilimitada de ajudar. Aos meus amigos e colegas de trabalho por sempre vibrarem com as minhas conquistas. À Professora Suely pela disponibilidade em me orientar e por ser uma inspiração como acadêmica e profissional.

Gostaria de fazer um agradecimento especial aos meus professores do curso de Ciência Política pelos ensinamentos e por contribuírem com meu amadurecimento acadêmico. Agradeço aos servidores do IPOL por todo suporte; e aos colegas de curso com quem compartilhei essa trajetória.

Agradeço também à Roseli Senna Ganem, à Maria Ester Mena Barreto Camino e à Karin Kässmayer, que encontraram espaço em suas agendas para me ajudar e colaborar com o desenvolvimento desta pesquisa.

Por fim, quero registrar meus agradecimentos a todas as outras pessoas que de alguma forma percorreram comigo esse caminho em busca dos meus sonhos.

Resumo

Essa dissertação examina o controle legislativo sobre a política de mudança climática por meio do estudo das audiências públicas organizadas na 54ª legislatura (2011-2014) em três comissões do Congresso Nacional Brasileiro: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal; Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados; e Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas. Visa-se contribuir com os estudos acerca da relação executivo-legislativo no Brasil e reduzir lacunas existentes nos estudos legislativos por meio de um estudo setorial que auxilie na compreensão da diversidade e complexidade do Legislativo e de sua relação com o Executivo. Estabelece-se também um diálogo crítico com uma agenda de pesquisa que insiste em referir-se a temas da agenda da política externa brasileira como política de Estado, relativamente imune a ingerências da política doméstica. Para a consecução dessa pesquisa foi feita uma análise de conteúdo das notas taquigráficas das comissões.

SUMÁRIO

Capítulo 1 – Introdução	2
1.1 Definição do Problema	2
1.2 Objetivos da Pesquisa	6
1.3 Metodologia.....	7
1.4 Estrutura do Trabalho	9
Capítulo 2- Referencial Teórico	11
2.1 O Presidencialismo de Coalizão, os Estudos Legislativos e as Comissões Legislativas no Brasil.....	11
2.1.1 O Presidencialismo de Coalizão e o Legislativo Brasileiro.....	11
2.1.2 Estudos Legislativos: o Bicameralismo e o Novo Institucionalismo.....	15
2.1.3 O Papel das Comissões Legislativas.....	17
2.1.4 Agenda Holders – a atuação dos titulares de agenda.....	19
2.1.5 Considerações Finais.....	20
2.2 O Controle Legislativo.....	21
2.2.1 Accountability, Tipologia e Controle Legislativo.....	22
2.2.2 Tipos de Controle Legislativo.....	24
2.2.3 Considerações Finais.....	27
2.3 O Poder Legislativo em temas de Política Internacional.....	28
Capítulo 3 – Mudanças Climáticas	31
3.1 Um Panorama Geral sobre a Mudança do Clima	31
3.2 Regime Internacional de Mudança Climática.....	36
3.2.1 Rio+20.....	40
3.2.2 O Acordo de Paris	42
3.3 O Posicionamento do Brasil na Governança Global do Clima e a Política Climática Brasileira	43
Capítulo 4- Aplicação do Código de Análise Documental – Parte 1.....	50
4.1 Panorama Geral.....	50
4.2 Os Atores.....	55
4.2.1 Parlamentares.....	55
4.2.2 Atores Governamentais.....	58
4.2.3 Organizações Não-Governamentais e Organizações Internacionais.....	59
4.2.4 Entidades de Pesquisa e Comunidade Científica.....	60
4.2.5 Outros Atores.....	60
4.3 Categorias de assunto ou tópico.....	60
4.3.1 Agricultura.....	63
4.3.2 Água.....	67
4.3.3 Desmatamento e Uso do Solo.....	68
4.3.4 Energia.....	71
4.3.5 Eventos Internacionais.....	74
4.3.6 Indústria e Mineração.....	75
4.3.7 Instrumentos Econômicos.....	77

4.3.8 Resíduos.....	80
4.2.9 Transporte e Mobilidade Urbana.....	81
4.2.10 Considerações Finais.....	83
Capítulo 5 – Aplicação do Código de Análise Documental –Parte 2	86
5.1 Categorias de Direção	86
5.2 Categorias de Valor.....	91
5.3 Categorias de Tipo de Controle.....	96
5.4 A atuação dos titulares de agenda – (agenda holders)	99
Capítulo 6 – Conclusões.....	103
Lista de Notas Taquigráficas.....	107
Referências Bibliográfica.....	123

1) INTRODUÇÃO

1.1) Definição do problema

No presidencialismo, o Executivo geralmente concentra prerrogativas e recursos na formulação das políticas públicas. No Brasil, a grande quantidade de leis oriundas do Poder Executivo gera a sensação de um comportamento passivo por parte do Legislativo nas mais diversas políticas. Essa percepção também se deve ao fato de os estudos legislativos se centrarem mais na produção de leis do que no controle entre os poderes. Estudiosos têm sido pessimistas na avaliação do controle realizado pelos corpos legislativos da América Latina (LEMOS e POWER, 2013, p. 383).

Contudo, não se observa com devida atenção o processo legislativo, o debate e a avaliação da agenda política oferecida (ARAÚJO e SILVA, 2012). Assim, mesmo na presença de um “presidencialismo de coalizão” no Brasil (ABRANCHES, 1988), deve-se considerar os diversos recursos utilizados pelo parlamento a fim de vigiar, inquirir, convocar, vetar e criar obstáculos à imposição de agenda pelo Executivo.

Essa pesquisa parte das seguintes premissas: não se deve resumir a atuação dos parlamentares apenas aos projetos de sua autoria e o papel do Legislativo não consiste apenas no binômio aprovação/reprovação das propostas do Executivo. O controle horizontal é um fator essencial para a qualidade da democracia. Dessa forma, é necessário o estudo de temas específicos de agenda para compreender as relações entre o Executivo e o Legislativo, visto que o controle horizontal é afetado por variáveis institucionais, políticas, conjunturais e setoriais (LEMOS, 2005; ARAÚJO e SILVA, 2012). Esse trabalho aborda o controle legislativo sobre a política de mudança climática brasileira, sendo este um objeto de pesquisa interessante para a perspectiva apontada acima, pois inter-relaciona diversos setores e atores de políticas públicas.

Nas últimas décadas, as mudanças climáticas têm causado impactos sobre os sistemas naturais e humanos em todos os continentes e através dos oceanos. As alterações climáticas referem-se a uma mudança no estado do clima que pode ser identificada por mudanças na média ou na variação das suas propriedades e que persistem durante um longo período de tempo (IPCC, 2015). A Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC), em seu artigo 1º, define a mudança climática como “uma mudança do clima que é atribuída direta ou indiretamente à atividade humana, que altera a composição da

atmosfera mundial e que vai além da variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis”. A UNFCCC faz, assim, uma distinção entre as mudanças climáticas atribuídas às atividades humanas que alteram a composição atmosférica e a variabilidade do clima atribuída a causas naturais (IPCC, 2015).

O Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), órgão das Nações Unidas, responsável por produzir informações científicas, afirma que há 90% de certeza que o aumento de temperatura na Terra está sendo causado pela ação do homem. O crescimento das evidências científicas e a aceleração das anomalias climáticas convergem para argumentar que o futuro das sociedades humanas será fortemente influenciado pela resposta que elas construírem para lidar com a problemática (IPCC, 2007; 2015 *apud* FRANCHINI, 2016, p.18).

O impacto da mudança climática será profundo e heterogeneamente distribuído segundo regiões e sociedades (FRANCHINI, 2016, p.18). Dessa forma, o nexos entre o plano interno e o externo é uma característica básica das questões climáticas. Observa-se assim, uma complexa estrutura de governança global multinível no tratamento desse tema. Diversos atores (estatais, entidades subnacionais, ONGs, empresas, comunidade científica e etc) - localizados em um duplo continuum que vai do estatal ao não estatal e do local ao global, assimilam as transformações causadas pelas mudanças na temperatura do planeta e ensaiam distintas respostas ao problema (FRANCHINI, 2016, p.18).

As negociações internacionais no âmbito das mudanças climáticas vêm ganhando um destaque cada vez maior. Uma das dificuldades da comunidade internacional em construir acordos ambientais mais efetivos é que a relação entre os acordos internacionais e a mudança política doméstica não é compreendida como um elemento essencial para a cooperação (SEWELL, 2005, p. 09). Como bem pontua Sewell (2005, p. 09), o processo de ratificação de um acordo internacional é um processo político distinto da implementação desse acordo. A ratificação é um comprometimento, enquanto a implementação se refere a execução das decisões incorporadas no ordenamento. É a formulação e a implementação de políticas climáticas no âmbito nacional que determinam se o acordo internacional obteve sucesso ou fracasso. O controle e a fiscalização dessas políticas são dimensões essenciais para que haja uma efetiva implementação. Nesse sentido, o controle parlamentar exerce um importante papel.

Ressalta-se que as políticas públicas não são desenhadas por decisões monolíticas pois envolvem valores e percepções diferentes de atores domésticos, internacionais e transnacionais. Entender os desafios na implementação das políticas envolve

compreender como estas vem sendo aplicadas, monitoradas e fiscalizadas. Esse trabalho foca na dimensão do controle sobre a política de mudança climática brasileira nacional para compreender esses desafios. Muitos dos déficits na implementação de políticas públicas poderiam ser corrigidos com processos de controle sedimentados.

O Brasil é reconhecido internacionalmente como um importante agente na complexa estrutura da governança global do clima, tendo aumentado sensivelmente sua capacidade de agência na última década devido tanto à sua contribuição para o problema como para a solução (FRANCHINI, 2016). O processo político pelo qual o país leva a cabo as mudanças nessa área é complexo, envolvendo negociações no âmbito doméstico e externo. No tabuleiro doméstico, foco dessa pesquisa, encontram-se agentes da burocracia estatal, figuras dos diversos entes da federação, parlamentares, representantes de grupos de interesses, ONGs, comunidade científica, dentre outros. O Parlamento se constitui em um espaço amostral interessante para compreender um pouco como ocorre a interação entre esses diversos atores.

Nesse sentido, dentro do processo político em torno das questões de mudança climática, interessa-nos analisar aqui a atuação do Poder Legislativo, visto que quanto maior a participação do Legislativo no processo decisório, mais estáveis as decisões e maior a confiança depositada no país pelos atores internacionais (MARTIN, 2000). Essa questão da confiança torna-se muito importante para políticas que requerem a construção de grandes consensos para obter êxitos.

Assim, no que tange às relações executivo-legislativo, não trataremos da atividade de produção das leis, mas da atividade de controle do Poder Legislativo. Frisa-se que o controle sobre as políticas climáticas não deixa de ser também um controle sobre a política externa brasileira. Acerca desse tema, a competência do Poder Legislativo em política externa é considerada apática ou desinteressada pelo senso comum e por uma parte dos autores que discorrem sobre o tema (LIMA, 2000; LIMA e SANTOS, 2001; NEVES, 2003; OLIVEIRA, 2004; PEREIRA, 2010; SOUSA, 2001; FERREIRA, 2005; BAENA SOARES, 2005).

Contudo, estudos recentes (ALEXANDRE, 2006; DINIZ, 2009; DINIZ e RIBEIRO, 2008, 2010; FERRARI, 2010; SCHMITT, 2011; MILANI e PINHEIRO, 2013; ANASTASIA, MENDONÇA e ALMEIDA, 2012; FELIÚ e ONUKI, 2009; SANTIAGO, 2012) vêm criticando esse entendimento e demonstrando que os parlamentares estão cada vez mais assumindo uma postura interessada, controlando e exercendo influência sobre a política externa colocada em vigor pelo Executivo. Esse projeto visa se inserir nessa

agenda de pesquisa abordando a política externa brasileira no âmbito da mudança climática.

Entretanto, é importante salientar algumas limitações encontradas nesses estudos. A maior parte dos trabalhos, tanto sobre controle legislativo quanto sobre a atuação do legislativo em política externa, carecem da utilização de técnicas e metodologias mais qualitativas capazes de identificar os debates existentes. Alguns desses estudos fazem levantamentos que não analisam com maior profundidade as discussões realizadas. Além disso, os trabalhos voltados ao Legislativo ainda dão pouca atenção para as diferenças entre Câmara dos Deputados e Senado Federal. Como Araújo e Silva (2012, p. 71) ressaltam, nosso bicameralismo necessita de maior cuidado no tratamento dado às pesquisas, especialmente quando são geradas conclusões em tese aplicáveis a todo o Congresso Nacional, apesar de se estudar apenas uma das casas.

Portanto, duas perguntas guiam essa pesquisa: **qual tipo de controle legislativo é mais realizado sobre a política de mudança climática brasileira e qual o nível de compromisso climático presente nas discussões do Congresso Nacional?**

Assim sendo, partimos do pressuposto, embasado em outras pesquisas, de que o Poder Legislativo não é apenas um ator homologatório das decisões de política externa. Embora essa seja uma área considerada estratégica, há um conjunto de instrumentos institucionalizados que permitem a intervenção dos parlamentares. Analisar o compromisso climático dos atores que participam das discussões do legislativo pode ajudar a entender a formação da agenda climática doméstica e o compromisso do governo brasileiro na esfera internacional.

Além disso, outro pressuposto que guia esse trabalho é a relevância da accountability horizontal para complementar a vertical e estimular a participação de representantes de grupos de interesse e da sociedade civil em debates importantes como os debates da agenda climática. Sendo assim, o recorte da pesquisa são as audiências públicas, importantes instrumentos de controle do Congresso Nacional, relacionadas a questões climáticas realizadas por três comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (CMA, CMADS e CMMC)¹ durante a 54ª legislatura (2011-2014).

¹ CMA – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.

CMADS – Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados.

CMMC – Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas.

1.2) Objetivos da pesquisa

O objetivo geral da pesquisa é examinar qualitativamente o controle legislativo sobre a política brasileira de mudança climática a fim de contribuir com os estudos acerca da relação executivo-legislativo no Brasil. Busca-se assim, reduzir algumas lacunas existentes nos estudos legislativos por meio de um estudo setorial que auxilie na compreensão da diversidade e complexidade do Legislativo e de sua relação com o Executivo.

A pretensão é ajudar a diminuir a sensação de passividade do Legislativo frente às proposições do Executivo, especialmente em temas considerados pelo senso comum de menor interesse dos parlamentares devido ao baixo retorno eleitoral. Ademais, esse projeto se justifica pelo diálogo crítico que pode estabelecer com uma agenda de pesquisa que insiste em referir-se a temas da agenda da política externa brasileira como política de Estado, sob uma perspectiva realista, relativamente imune a ingerências da política doméstica. Para a consecução do objetivo geral, busca-se alcançar os seguintes objetivos específicos:

- Descrever e examinar os atores, os debates e os posicionamentos presentes nas audiências públicas analisadas por meio da categorização do grau de compromisso climático presente nos discursos dos parlamentares;
- Realizar um levantamento dos principais temas de mudança climática debatidos no Congresso Nacional no período e analisar se estes temas refletiam as questões mais discutidas pela sociedade civil e a comunidade internacional naquele contexto;
- Identificar a presença das diferentes estratégias de combate à mudança do clima nas discussões do Parlamento Brasileiro;
- Classificar as audiências públicas selecionadas pelo tipo de controle que foi realizado por cada uma;
- Analisar se os instrumentos de controle estudados de fato puderam reduzir a assimetria de informações entre os poderes e fornecer espaços para que grupos da sociedade civil exercessem influência;
- Identificar quais parlamentares centralizaram as articulações políticas da agenda de mudança climática em torno de si.

1.3) Metodologia

Essa pesquisa busca avançar nos estudos sobre controle legislativo por meio de uma análise qualitativa das discussões realizadas no período sobre o objeto de estudo em análise. Para se chegar a informações mais precisas quanto aos tipos de controle horizontal que vem sendo aplicados pela Câmara e Senado foi preciso reduzir esse estudo a um caso específico, a saber, política de mudança climática, a fim de viabilizar a leitura individual das notas taquigráficas de cada audiência pública selecionada.

Para examinar essas notas taquigráficas será feita uma análise de conteúdo dos documentos selecionados. Com esse intuito, serão utilizadas ferramentas do NVIVO, software de apoio à análise qualitativa da QSR International, e os resultados encontrados serão tabulados a fim de verificar os diferentes posicionamentos presentes nos discursos dos parlamentares, bem como os temas de maior interesse da Câmara e do Senado; o tipo de controle - alarme ou patrulha - ² mais utilizado; e as respostas mais comuns ao problema estudado.

Bardin (2006, p. 38 *apud* ROCHA e DEUSDARÁ, 2005) refere-se a análise de conteúdo como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. É uma técnica para estudar e analisar a comunicação de uma maneira objetiva, sistemática e quantitativa (BERELSON, 1971 *apud* SAMPIERI, 2006).

A intenção da Análise de Conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente de recepção) da mensagem. O analista tira partido do tratamento das mensagens para deduzir de uma maneira lógica conhecimentos do emissor da mensagem ou sobre o meio (BARDIN, 1977 *apud* SANTOS, 2012).

Primeiramente, foi feita uma pré-análise, na qual se organizou o material a ser analisado com o objetivo de torná-lo operacional (BARDIN, 2006). A seleção de documentos foi centrada nas audiências públicas em que diferentes agentes governamentais e não-governamentais expuseram suas posições sobre o campo de políticas públicas em questão. No total, selecionaram-se 109 notas taquigráficas de audiências públicas realizadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal entre 2011 e 2014, voltadas, total ou parcialmente, à discussão sobre clima.

As audiências públicas analisadas ocorreram em três comissões: a Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados (CMADS); a

² Esses conceitos serão detalhados nos capítulos posteriores.

Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal (CMA); e a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (CMMC). Dessa forma, optou-se por explorar as comissões permanentes de meio ambiente das duas casas legislativas, visto que trabalham com uma diversidade maior de temas. Para essa pesquisa, abordar essas comissões é mais pertinente, pois examina-se aqui não apenas discussões específicas sobre mudanças climáticas, mas também audiências públicas em que o tema se encontra diluído nas discussões, relacionados diretamente ou indiretamente a essa temática. Sendo assim, a CMA e a CMADS trazem uma gama maior de matérias em que se pode observar melhor o trabalho dos parlamentares nos debates sobre clima.

A seleção da CMMC se explica porque esta comissão foi criada com o objetivo específico de aglutinar os esforços do Senado Federal e da Câmara dos Deputados sobre a matéria. Essa Comissão foi instituída pela Resolução do Congresso Nacional nº 4, de 2008 e instalada em 17 de março de 2009, desde então, realiza estudos, eventos e audiências públicas acerca das mudanças climáticas com atenção ao tratamento do tema na esfera doméstica e internacional.

As buscas pelos documentos foram realizadas nos sítios eletrônicos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. As notas taquigráficas têm tamanho entre trinta e cem páginas. Ressalta-se que a distribuição das audiências públicas não é uniforme nas comissões nem ao longo dos anos. Em alguns dos anos pesquisados, foi encontrado um número reduzido de notas taquigráficas no site da Câmara dos Deputados. Ademais, houve um aumento de eventos no período em que se debateu o Código Florestal. Alguns arquivos de audiências públicas da CMMC que discutiam temas de interesse desse trabalho estavam incompletos no site do Senado Federal e não puderam ser utilizados nessa pesquisa.

Além das fontes primárias destacadas acima, foram utilizadas para subsidiar esse trabalho matérias sobre o tema publicadas na imprensa no período, relatórios de atividades das comissões bem como notas técnicas produzidas por consultores legislativos de ambas as casas. No entanto, não foram aplicados nesses documentos a análise de conteúdo.

Após reunir esse material, foi feito um estudo exploratório do seu conteúdo para embasar, juntamente com o referencial teórico, a codificação. A codificação corresponde a uma transformação dos dados brutos do texto, por recortes, agregação e enumeração, de modo que se consiga atingir uma representação do conteúdo, ou da sua expressão

(SANTOS, 2012, p. 19). Para que se realize adequadamente uma codificação é preciso fazer uma categorização que consiste em uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação seguida de um reagrupamento baseado em analogias a partir de critérios definidos (FRANCO, 2008, p. 46 *apud* SANTOS, 2012, p. 19).

Desse modo, para essa análise de conteúdo, foi desenvolvido um código de análise documental para relacionar trechos dos textos no quais os atores expõem suas posições às categorias previamente definidas e com isso, capturar a essência e o conteúdo dos dados. Assim, os dados puderam ser agrupados em categorias porque compartilham alguma característica de interesse para a pesquisa. Para essa sistematização, utilizou-se o software NVIVO 11.

O NVIVO, além da finalidade básica de facilitar e agilizar as análises, tem a função tanto de validar como de gerar confiança, qualificando o material coletado. Contudo, como qualquer programa computacional, além da necessidade da utilização correta, os dados que o alimentam têm de ser apropriados, sob o risco de se ter um corpus falho (ROCHA e DEUSDARÁ, 2005, p. 743). O próprio Bardin (2006 *apud* ROCHA e DEUSDARÁ, 2005, p. 743) admite as novas tecnologias como facilitadoras, afirmando que o procedimento de codificação do que é comunicado é simples, “se bem que algo fastidioso quando feito manualmente”.

Salienta-se que a utilização de softwares apenas serve para facilitar a análise e a interpretação, não eximindo a atuação ativa do pesquisador na adoção de um método de análise coerente e pertinente ao tema e à orientação epistemológica (ROCHA e DEUSDARÁ, 2005, p. 743). Assim, tem-se que a codificação não é uma ciência exata, pois é essencialmente um ato interpretativo (SALDAÑA, 2009).

1.4) Estrutura do Trabalho

Esse trabalho está estruturado em seis capítulos, incluindo este capítulo de introdução. O capítulo 2 trata do referencial teórico dessa pesquisa. Apresenta-se uma revisão de literatura sobre presidencialismo de coalizão e dos principais estudos legislativos a respeito funcionamento do Congresso Nacional Brasileiro e seu processo político. Também são apresentadas diferentes perspectivas teóricas sobre controle horizontal e os instrumentos de controle legislativo disponíveis no Brasil. Por fim, o capítulo faz um resumo das principais abordagens acerca da relação do poder legislativo com a política internacional.

No capítulo 3, consta uma visão geral a respeito da mudança climática e as dinâmicas políticas internacionais em torno do tema, com uma análise da trajetória recente do compromisso climático brasileiro. Já os capítulos 4 e 5, são dedicados à apresentação do código de análise documental construído, com a descrição das categorias utilizadas para a codificação, bem como sua aplicação sobre os documentos selecionados como base de dados. No capítulo 6 são comentados os principais resultados da pesquisa, as conclusões, os limites e sugeridos alguns caminhos para continuação da pesquisa aqui iniciada.

2) REFERENCIAL TEÓRICO

2.1) O Presidencialismo de Coalizão, os Estudos Legislativos e as Comissões Legislativas no Brasil

O sistema político brasileiro foi batizado de “presidencialismo de coalizão” pelo cientista político Sérgio Abranches (1988) e tem como principal característica eleger o presidente da República com mais votos do que seu partido recebe nas eleições para o Poder Legislativo, o que gera a necessidade de alianças políticas imprescindíveis para a governabilidade em um contexto de fragmentação do poder parlamentar.

Sendo assim, para analisar o papel fiscalizador do poder legislativo no Brasil é importante estudar as peculiaridades deste sistema a fim de compreender posteriormente se o modelo de coalizão atrapalha ou incentiva o controle legislativo. Além disso, é necessário fazer uma discussão teórica sobre os estudos legislativos e seus modelos de análise mais adequados para a pesquisa feita neste trabalho. A literatura oferece alguns caminhos para analisarmos o processo legislativo brasileiro, mas cabe salientar o espaço que há para avanços nessa área, especialmente no que tange a trabalhos qualitativos sobre controle legislativo.

Por fim, como vamos abordar o controle horizontal por meio do trabalho de determinadas comissões, será feita uma análise das funções legislativas das Comissões no Parlamento brasileiro, com aprofundamento de seu caráter legal e das abordagens teóricas utilizadas para estudá-las. Além disso, trataremos aqui da atuação dos *agenda holders*, conceito que abrange os parlamentares que, em temas determinados, centralizam articulações políticas. O uso desse conceito torna-se pertinente em um trabalho que busca analisar a especialização de parlamentares em um determinado tema para fins de controle político.

2.1.1 O Presidencialismo de Coalizão e o Legislativo Brasileiro

A questão da separação de poderes e do estabelecimento de controles sobre os detentores do poder já estava presente nos clássicos modernos como Montesquieu e os Federalistas. Esses autores tinham como inspiração a teoria do governo misto de Políbio e preocupavam-se com a existência de mecanismos que garantissem a estabilidade dos governos, tendo em vista a tendência natural do poder político de se tornar arbitrário e tirânico. A separação de poderes serviria como um meio de controle, pois com uma correlação de forças, os poderes se equilibrariam de forma a se neutralizarem. É o famoso

sistema dos freios e contrapesos (sistema horizontal de *checks and balances*) (ALBUQUERQUE; LIMONGI *apud* WEFFORT, 2006).

Antônio Octávio Cintra (2007) observa que as democracias contemporâneas podem configurar-se de diferentes formas no que tange à separação de poderes e à relação entre executivo e legislativo. Assim, tratar de dois sistemas apenas é uma simplificação, pois há uma variedade de tipos tanto no parlamentarismo como no presidencialismo, além dos sistemas de governo híbridos. O Brasil, por exemplo, apesar de ser presidencial, lembra uma espécie de parlamentarismo quando o governo divide a gestão de seus ministérios conforme sua base de apoio.

Estudos recentes vêm dando ênfase ao papel do sistema partidário nos sistemas de governo. Desse modo, aspectos como a fragmentação e a disciplina partidária seriam importantes para compreensão do funcionamento do presidencialismo. A literatura costuma apontar que com um número alto de partidos, podemos ter presidentes minoritários com dificuldades de implementar uma plataforma de governo. Cintra (2007) enfatiza que para evitar paralisia decisória, as novas constituições presidencialistas acabaram dotando os presidentes de poderes maiores.

Autores como Juan Linz (*apud* CINTRA, 2007, p. 51) criticam fortemente o presidencialismo, caracterizando-o como um jogo de soma zero, em que o vencedor nada deixa aos perdedores. Nos governos minoritários pode faltar apoio parlamentar, sobretudo devido à independência das eleições dos poderes executivo e legislativo presente no presidencialismo, o que atrapalha a governabilidade política (CINTRA, 2007). O presidencialismo é por natureza um sistema de concorrência entre os poderes. Partindo desse ponto, há defensores desse sistema, como Shugart e Mainwaring (*apud* CINTRA, 2007, p. 54), para quem a competição por legitimidade entre a presidência e o Congresso aumenta os graus de escolha do eleitor. O objetivo do presidencialismo é evitar concentração de poder em qualquer dos ramos, controlando-os (sistema de freios e contrapesos), ideia embasada no pensamento de Montesquieu e dos Federalistas. A accountability e a identificabilidade seriam pontos fortes do presidencialismo (CINTRA, 2007).

Apesar dessas características, o Poder Executivo brasileiro é normalmente visto como uma força centralizadora que restringe o espaço de atuação dos parlamentares. A essência do nosso modelo institucional pode ser condensada na seguinte expressão: “presidencialismo de coalizão”, com amplos poderes de agenda depositados no Executivo (ABRANCHES, 1988). Há diversos diagnósticos institucionais segundo os quais a

combinação do presidencialismo e do multipartidarismo condenaria a democracia à instabilidade e ao fracasso (LIMONGI, 2006, p. 239). Isso explicaria a originalidade do sistema político brasileiro ao agregar características consideradas conflitantes.

Para alcançar a maioria no Congresso e aprovar suas iniciativas, o presidente negocia amplo acordo político ou aliança interpartidária. Essa negociação tem como moeda de troca recursos públicos alocados no orçamento da União ou cargos distribuídos nos ministérios (AVIRTZER, 2016). Comparações entre a estrutura da produção legislativa brasileira com a dos países parlamentaristas mostra o quão próximo o nosso presidencialismo se encontra desses regimes (LIMONGI, 2006, p. 243). Segundo Limongi (2006), não há razões para tratar o presidencialismo de coalizão como significativamente diverso dos governos de coalizão praticados sob regimes parlamentaristas, em que partidos organizam e garantem o apoio ao Executivo. A diferença básica estaria na forma como as taxas de dominância e sucesso legislativo são obtidas, isto é, no modo como o apoio parlamentar é obtido (LIMONGI, 2006, p. 249).

Nesse sentido, a perspectiva de Limongi (2006) se contrapõe a visão tradicional acerca do funcionamento dos sistemas presidencialistas, que supõe que a separação de poderes implica no conflito entre duas agendas políticas. Na realidade, a coalizão é o meio pelo qual se obtém coordenação entre os poderes; a separação formal é substituída por articulação. Em contrapartida, alguns trabalhos tratam da tese da agenda dual, que defende a existência de duas agendas independentes, uma do Executivo e outra do Legislativo, competindo pelos recursos escassos existentes. Esses trabalhos consideram o problema das não-decisões, isto é, o Executivo antecipa as reações do Legislativo para calibrar as medidas que submete a este, enviando apenas as propostas que sabe que serão aprovadas (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009, p. 77-79).

Essas críticas fizeram Limongi e Figueiredo (2009) aprofundarem no tema e apresentar o que na verdade eles entendem por agenda do executivo. Para os autores, não há uma agenda formulada em um primeiro momento para a qual, em um momento posterior, buscar-se-ia obter apoio. A fusão de poderes presente no presidencialismo brasileiro implicaria fusão de agendas em que os dois poderes atuam de maneira complementar. Desse modo, o mais correto seria falar em *agenda da maioria* e não agenda do executivo. Essa agenda da maioria que o Executivo submete ao Legislativo não é previamente formulada e acabada. Sua elaboração se dá no interior da coalizão de governo em que participam membros do Executivo e do Legislativo. Ressalta-se que isso não implica identidade de interesses e ausência de conflitos, mas que a atuação dos dois

poderes é baseada em um princípio de coordenação (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009, p. 79-80).

No que tange ao governo de coalizão, essa agenda é ainda mais complexa e conflitante, pois deve expressar programa e interesses eleitorais dos diferentes partidos que participam do governo. O poder de agenda garante a unidade da coalizão, dando cobertura a seus membros individuais que arcam com os custos das medidas que defendem. Assim, as não-decisões são as que não contam com o apoio da maioria e não há nada de errado na antecipação das preferências dessa maioria. Portanto, o problema com a formulação da agenda não seria uma questão institucional, mas de sua própria construção (LIMONGI e FIGUEIREDO, 2009, p. 86-87).

Entretanto, há diversos aspectos negativos nessa coalizão. Embora ela seja importante para a governabilidade, essa troca de apoio afeta diretamente a qualidade da democracia brasileira, especialmente por causa dos altos custos das negociações que envolvem práticas clientelistas. Os cientistas políticos Barry Ames, P. R. Kingstone e T. J. Power argumentam que o sistema político brasileiro é fragmentado e caótico demais devido à fragmentação, a desorganização e a infidelidade partidária (*apud* AVRITZER, 2016).

O presidencialismo forte que se constituiu com a redemocratização herdou algumas características centralizadoras do governo militar. De acordo com Rennó (2006), a diferença é que, no regime militar, a dominância do Legislativo pelo partido que apoiava o regime autoritário era incondicional; já atualmente, o partido do presidente não consegue obter a maioria dos assentos no Congresso; assim, seu apoio é negociado (RENNÓ, 2006, p. 260). Por isso, o Executivo precisa de coligações com partidos aliados para poder aprovar seus projetos no Congresso.

Para Rennó (2006), o presidencialismo de coalizão não funciona de forma uniforme através das administrações. O arcabouço institucional não condiciona o comportamento dos atores políticos, dando excessivas margens de manobra ao presidente sem padronizar comportamentos (RENNÓ, 2006, p. 269). Essa variabilidade causa muita incerteza e reduz a previsibilidade do sistema. Considerando o que foi exposto, Rennó (2006) conclui que o processo político brasileiro é muito mais individualmente dirigido do que institucionalmente constrito.

Observando a história política recente, é possível verificar que tanto nos governos do PSDB quanto nos do PT, as amplas coalizões criaram estabilidade, gerando um presidencialismo estável (AVRITZER, 2016, p. 10). No entanto, segundo Avritzer (2016,

p. 10 e 11) existem três limites principais instituídos pelo presidencialismo de coalizão que parecem incomodar cada vez mais os cidadãos e a opinião pública: os custos crescentes da fragmentação partidária; a desorganização administrativa gerada pela distribuição de cargos no governo; e a propensão à corrupção gerada pela distribuição desses cargos. A recente crise política pela qual o Brasil vem atravessando pode ser explicada por essas disjunções do presidencialismo de coalizão que afetaram a governabilidade.

Para que o presidencialismo de coalizão funcione é preciso uma excelente coordenação política entre os poderes Executivo e o Legislativo. A governabilidade é restrita, pois a legitimidade e a estabilidade do sistema estão sempre sendo colocadas em questão. Isso ajuda a explicar os recentes desdobramentos de mudança de posição do Congresso Nacional e o processo de impeachment de Dilma Rousseff.

2.1.2 – Estudos Legislativos: o Bicameralismo e o Novo Institucionalismo

Diante do que foi exposto, percebe-se a importância de se analisar o Poder Legislativo Federal a partir da compreensão de sua função institucional em contextos como o de um presidencialismo de coalizão. Ao tratar do poder legislativo, é preciso debater as instituições políticas que condicionam a própria dinâmica legislativa. Sendo assim, em uma pesquisa como a que se pretende aqui, é necessário compreender também como vêm sendo organizados os estudos legislativos, a fim de inserir melhor o tema desse trabalho nessa agenda.

Tendo tratado da separação de poderes e do presidencialismo de coalizão, é importante atentar-se também para a possibilidade da divisão do legislativo em duas câmaras distintas (bicameralismo), pois isso também pode gerar incentivos institucionais que afetam o comportamento dos atores políticos.

Segundo a tipologia de Lijphart existem diferentes tipos de bicameralismo: forte, intermediário e débil – que posiciona as câmaras legislativas em torno de dois eixos. O primeiro eixo de classificação é o da simetria/assimetria. O bicameralismo é simétrico se ambas as câmaras são eleitas popularmente e possuem poderes constitucionais similares. O segundo eixo é o da incongruência/congruência, ou seja, se ambas as câmaras diferem em sua composição política (LLANOS e SÁNCHEZ, 2006, p. 160). Assim sendo, os bicameralismos fortes são ao mesmo tempo simétricos e incongruentes; os débeis combinam assimetria com congruência; e os intermediários são casos de assimetria e

incongruência, ou de simetria e congruência (ibidem). Para Llanos e Sánchez (2006) o bicameralismo no Brasil seria forte.

Dessa forma, o Senado é um ator central no *check and balances* porque duplica os controles do Poder Legislativo sobre o Executivo, evita a concentração de poder, incentiva um mútuo controle de qualidade e aumenta a informação disponível no trabalho legislativo (LLANOS e SÁNCHEZ, 2006, p. 161). Ressalta-se também que a lógica em que operam ambas as câmaras pode ser muito distinta e essas diferenças intercamerais afetam a formação das políticas públicas, bem como os incentivos dos distintos atores envolvidos.

Quando o foco é o estudo do processo legislativo, sob uma perspectiva neoinstitucionalista, é possível destacar tendências analíticas dominantes que são muito úteis nos estudos sobre as comissões legislativas. Segundo Fabiano Santos (2004), há duas tendências na área de estudos legislativos. A primeira é funcionalista que procura detectar o papel, ou papéis, que o parlamento cumpre em determinado país. A segunda, de cunho neoinstitucionalista, verifica os objetivos de carreira dos parlamentares, as regras sob as quais interagem com os colegas e demais atores políticos, para então explicar fenômenos relevantes relativos à vida parlamentar, tais como disciplina partidária, produção legislativa, maior ou menor predominância do Executivo, etc. (SANTOS, 2004, p.31).

De acordo com a abordagem funcionalista, um parlamento pode ser ativo, reativo ou “carimbador”. A ciência política brasileira, tradicionalmente, trata o legislativo brasileiro como reativo. Com relação a abordagem neoinstitucionalista, há dois grandes grupos: aqueles que não veem relevância na ação dos partidos e os que consideram os partidos o ator chave na organização e processo decisório do Congresso (SANTOS, 2004). A corrente que não considera os partidos como instituição relevante se desdobra em duas subcorrentes: a distributiva (foco no particularismo na ação dos parlamentares) e a informacional (foco na eficiência coletiva e ação das comissões) (SANTOS, 2004, p.33).

A corrente distributivista tem como foco a motivação dos parlamentares. Estes seriam guiados pela lógica eleitoral, estando interessados, principalmente, em aprovar políticas de cunho clientelista para poderem se reeleger. A relação entre os congressistas seria conflituosa devido à competição por recursos para beneficiar seu eleitorado. Contudo, os parlamentares podem ganhar se cooperar, organizando um mercado de votos. Sendo essa troca instável, tem-se o papel das instituições para regular as relações entre congressistas e garantir a estabilidade na troca de votos (LIMONGI, 1994).

A versão informacional tem dois postulados fundamentais quanto a organização legislativa: o do primado da decisão majoritária e o da incerteza quanto aos resultados das políticas adotadas. O postulado majoritário estabelece que as escolhas feitas pela legislatura devem ser as escolhas feitas pela maioria de seus membros. O postulado da incerteza afirma que os congressistas decidem sem saber ao certo quais serão os resultados das políticas que aprovam. A informação é distribuída de forma assimétrica entre os parlamentares e estes alteram suas crenças a partir da troca de informações. As instituições devem atender a necessidade do Poder Legislativo de decidir com base no maior volume de informação disponível. A redução da incerteza é um bem coletivo (LIMONGI, 1994).

Esses modelos são muito importantes para os estudos legislativos, visto que podem funcionar como lentes para indicar o funcionamento dos parlamentos. Observa-se que o novo institucionalismo nos estudos legislativos verifica os objetivos de carreira dos parlamentares e as regras sob as quais interagem com os colegas para então explicar fenômenos relevantes relativos à vida parlamentar, tais como disciplina partidária, produção legislativa e relação com o Executivo. Ao analisar essa literatura, nota-se que faz falta ao Congresso brasileiro regras que incentivem o desenvolvimento de expertise e capacitação dos parlamentares.

2.1.3 O Papel das Comissões Legislativas

O Congresso Nacional é composto de duas Casas: Câmara dos Deputados e Senado Federal. Cada uma das Casas possui Comissões Parlamentares, Permanentes ou Temporárias, com funções legislativas e fiscalizadoras, na forma definida na Constituição Federal e nos seus Regimentos Internos. Além disso, existem as comissões mistas, formadas no âmbito do Congresso Nacional, reunindo membros da Câmara e do Senado, que também podem ser permanentes ou temporárias. No cumprimento dessas duas funções básicas, de elaboração das leis e de acompanhamento das ações administrativas, no âmbito do Poder Executivo, as Comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse³.

No âmbito das comissões que se apresentam e se estudam todos os dados, antecedentes, circunstâncias e conveniência de um projeto. Nas Comissões se possibilita

³ Informações presentes no site da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/o-papel-das-comissoes>. Acessado em 23/10/2016.

que esses aspectos sofram ampla discussão e haja mais liberdade para expressão das opiniões e formação do consenso que, emitido sob a forma de parecer da Comissão, irá orientar o Plenário na apreciação da matéria⁴. Sendo assim, o trabalho das comissões deve ser profundamente técnico para ancorar o processo legislativo no Plenário.

No que tange aos estudos sobre as comissões legislativas, os distributivistas identificam no sistema de comissões o eixo estruturador das atividades legislativas do Congresso, já que estruturam as trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas. A intervenção do plenário é limitada ao mínimo, pois as barganhas estão concentradas nas comissões. Assim, os poderes legislativos especiais transferidos às comissões evitam a instabilidade do mercado de votos (LIMONGI, 1994).

Para a versão informacional, o Congresso deve ser capaz de motivar a especialização dos congressistas em certas áreas políticas. Isso porque quanto maior a quantidade de informação tornada pública, via debate e deliberação, tanto melhor a qualidade da decisão. Para a perspectiva informacional, o sistema de comissões também é o eixo estruturador da atividade legislativa. Entretanto, a especialização só será benéfica para o coletivo dos membros se os parlamentares da comissão forem induzidos a partilhar seus conhecimentos com o plenário (LIMONGI, 1994).

A organização do Congresso em torno de comissões altamente especializadas seria um meio de atender às demandas dos congressistas por expertise – demanda que advém da tentativa de redução da incerteza que circunda necessariamente o trabalho de formulação e implementação de políticas públicas. Os riscos de particularismo, inerentes a um processo decisório compartimentado em pequenos núcleos decisórios, ver-se-iam reduzidos na medida em que as diversas tendências de opinião existentes no plenário, isto é, sua heterogeneidade, tivesse correspondência na composição das próprias comissões. (SANTOS, 2004, p.33). Existe amplo consenso de que faz falta ao Congresso brasileiro, em sua forma de atuar, regras e procedimentos que incentivem o desenvolvimento de expertise e capacitação dos parlamentares para a formulação e implementação de políticas públicas (SANTOS, 2004, p.34).

Uma terceira versão para análise do trabalho das comissões é a partidária. As versões anteriores têm como requisito básico a afirmação da fraqueza dos partidos políticos. Em geral, partidos e comissões tendem a ser pensados como modelos opostos de organização legislativa. A versão partidária rejeita isso. Defende-se que o sistema de

⁴ Ibidem.

comissões deve ser entendido tomando por referência os próprios partidos. A principal fonte de poder dos partidos no interior do Congresso viria do controle da agenda decisória (LIMONGI, 1994). A abordagem partidária afirma que as comissões existem para favorecer os objetivos políticos dos partidos majoritários e as comissões seriam seus “cartéis legislativos” (COX e McCUBBINS, 1993 *apud* LEMOS, 2005).

Portanto, há diversas abordagens pelas quais se pode estudar as comissões legislativas, isso porque seus trabalhos são muito importantes para o processo legislativo e abrem um espaço maior de diálogo com a sociedade civil, o que torna seus resultados importantes para o trabalho dos deputados e senadores. Ao se constituírem em grupos menores do que o plenário, as comissões favorecem a participação de grupos organizados, facilitam o trabalho de coleta e distribuição de informações, diminuem os custos de decisão, abrem espaço para a participação mais ativa das minorias, propiciam ambiente de negociação e consenso e permitem que os representantes possam atingir seus objetivos como a realização de determinada política pública, a vocalização de grupos de interesse, ou a própria reeleição (RICCI e LEMOS, 2004, p. 107). As comissões podem incentivar o surgimento de lideranças dentro do Congresso e adquirir autonomia relevante, sua visibilidade é essencial para a publicidade dos procedimentos democráticos tendo em vista o considerável poder que possuem.

2.1.4 Agenda Holders – a atuação dos titulares de agenda

Esse trabalho busca identificar os parlamentares especializados na temática ambiental e que atuam ativamente no controle político realizado pelo Congresso Nacional. Essa busca nos remete àqueles parlamentares que assumem destaque na articulação política na arena da produção de leis e de fiscalização legislativa, servindo de referência para os grupos organizados. Sendo assim, utilizaremos aqui um termo cunhado por Silva e Araújo (2013) para designar esses agentes: titulares da agenda (*agenda holders*).

Observa-se que o senso comum não considera o Parlamento um locus importante para desenvolver carreiras políticas. Além disso, a visão comumente defendida na literatura quanto à passividade do parlamento fica evidenciada nas pesquisas sobre as carreiras políticas, que tendem a colocar a arena legislativa como a menos indicada para a sobrevivência eleitoral.

Diante disso, Araújo e Silva (2013) contra-argumentam essas ideias e defendem que diversos parlamentares se destacam na articulação política dentro do próprio

Congresso Nacional com uma atuação que repercute em suas carreiras. Os titulares da agenda (*agenda holders*) são parlamentares especializados em determinados temas que se tornam ativos negociadores dentro ou fora do Congresso Nacional. Sua atuação tem repercussões relevantes nos resultados produzidos.

Os parlamentares têm preferências diversas e uma gama vasta de estratégias para defenderem seus mandatos. A despeito de um processo legislativo concentrado na figura do presidente e dos líderes partidários, os autores defendem que há sim oportunidades para a projeção da ação parlamentar. A atuação como autor, relator ou coordenador de grupo de trabalho dá uma posição de destaque ao parlamentar frente aos eleitores e aos grupos políticos, faz dele um ponto de referência. Há a tentativa de se obter *credit claiming* (ARAÚJO e SILVA, 2013).

Araújo e Silva (2013) consideram que as leis realmente aplicadas são frutos de uma estruturada articulação entre atores do Legislativo e do Executivo. Os titulares de agenda estabelecem ligações entre o mundo político, as áreas técnicas e a sociedade civil organizada. Eles atuam em diferentes estágios do processo legislativo, inclusive nos processos de controle horizontal.

Os atores políticos que são *agenda holders* defendem posicionamentos e promovem negociações em determinadas pautas. Essa atuação na produção legislativa possibilita a aquisição de capital político que alavanca a carreira política. Araújo e Silva (2013) sugerem que a biografia do indivíduo, a seniority no Congresso e a capacidade de negociação são importantes para o estabelecimento de um titular da agenda, atuando de forma articulada. Ressalta-se que a condição de titular da agenda exige um investimento anterior em capital político e acesso a recursos políticos. Normalmente, a especialização é desenvolvida ao longo das legislaturas ou se constitui em uma habilidade de articulação política. É interessante notar que embora os líderes partidários centralizem poder dentro do parlamento, nem todos são titulares da agenda.

2.1.5 Considerações finais

Diante do que foi exposto, tem-se que os estudos sobre o legislativo brasileiro indicam ser esta uma instituição de perfil reativo que se organiza e toma decisões mediante uma combinação de elementos partidários e distributivos. Essa pesquisa visa demonstrar que há algumas lacunas nessa análise e que é possível indicar comportamentos mais ativos e capacidade informacional do parlamento a depender da política setorial que está sendo discutida e do tipo de controle que está sendo analisado.

Existem muitas análises simplistas sobre a atuação dos parlamentares na produção legislativa. É preciso expandir as metodologias e analisar as diferentes estratégias adotadas por deputados e senadores para fortalecer suas carreiras. Há parlamentares que já observam essas oportunidades presentes na especialização e fortalecem suas carreiras com base em atuações como atores-chaves dentro de determinadas redes de políticas públicas que envolvem tanto atores políticos dos diversos poderes, como atores da sociedade civil.

Como argumenta Araújo e Silva (2012), mesmo observando que a atuação do Legislativo ocorre sob fortes restrições, ela está longe de ser desprezível, apresentando também suas formas de limitar a imposição do Executivo. (ARAÚJO e SILVA, 2012, p. 59). Os eventos recentes da política brasileira deixaram isso claro ao demonstrar os limites e disjunções do presidencialismo de coalizão brasileiro. Na próxima seção, buscase demonstrar como o controle horizontal é um fator essencial para a qualidade da democracia. Seu aprofundamento pode ser uma das chaves para uma atuação mais ativa, direta e tangível dos parlamentares nas políticas públicas implementadas pelo Executivo.

2.2) O Controle Legislativo

O controle estudado aqui é aquele aplicado às relações entre os poderes. O controle legislativo é um tipo de controle horizontal (intraestatal) realizado pelo parlamento sobre o poder executivo referente ao acompanhamento das atividades de governo. Para isso, os parlamentos dispõem de instrumentos como audiências públicas, convocações de autoridades, requerimentos de informação, instalação de comissões especiais, nomeação de autoridades, dentre outros. O foco deste trabalho é o controle horizontal formal, por meio de instrumentos específicos, que visa modelar, apoiar ou atacar determinadas políticas.

A própria fórmula da democracia representativa liberal propõe barreiras para o exercício arbitrário e ilegítimo do poder. Teóricos modernos como Locke, Montesquieu, os Federalistas, Tocqueville, dentre outros, já se preocupavam com a introdução de mecanismos de controle por instituições que impedissem a tirania de um poder absoluto. Com o desenvolvimento de novas teorias da democracia, cresceu a preocupação tanto com o controle vertical (societal) quanto com o horizontal, com variação no grau de importância atribuído ao segundo. Apesar disso, vale ressaltar que a oportunidade de conjugar ambos os controles aperfeiçoam o sistema democrático (LEMOS, 2005, p. 06).

As reformas políticas tendem a ignorar o controle legislativo horizontal, isto é, a capacidade de inquirir e vigiar do Executivo. É uma espécie de *accountability* horizontal que complementa a *accountability* vertical, realizada pelos eleitores por meio do voto secreto, regular, em eleições competitivas. Esse controle horizontal pode ser executado ex ante ou ex post e pode servir para preencher algumas lacunas deixadas pelo controle vertical. Aqueles que trabalham no aparato estatal têm condições favoráveis para conhecer seu funcionamento, falhas e vícios (*insiders' wisdom*) (LEMOS, 2007, p. 39-40).

Embora alguns autores privilegiem o Judiciário, o Legislativo tem mais incentivos e maior legitimidade para exercer o controle. O poder legislativo atende ao princípio democrático da seleção de líderes por competição entre alternativas e não se constitui em uma instância autônoma de poder (LEMOS, 2005, p. 09). De acordo com Lemos (2005), os parlamentos são instituições mais inclusivas e plurais, refletem melhor a diversidade cultural de um país e seus processos de tomada de decisão são mais transparentes e menos insulados (*ibidem*).

A análise do conceito de controle legislativo já nos remete a outros tipos de conceitos similares como o de *accountability*. Cabe agora analisar as diferentes dimensões e abordagens presentes nesse conceito para ajudar na compreensão dos instrumentos de controle político existentes.

2.2.1 Accountability e Tipologia de Controle Legislativo

O conceito de *accountability* passou a ter destaque na literatura da ciência política. Na teoria democrática “controle” é um termo amplo, que diz respeito à relação entre a esfera social e a estatal (vertical), assim como as relações entre instituições estatais (horizontal). Nesse sentido, o controle societal teria impacto positivo sobre o controle intraestatal (LEMOS, 2007).

Schedler (1999) afirma que o conceito de *accountability* é complexo, sendo radial, pois nas experiências de *accountability* estão quase sempre presentes três dimensões: informação, justificação e punição, as quais, antes de denotar uma técnica específica para domesticar o poder, constituem três maneiras diferentes de evitar e corrigir o abuso de poder político (i) obrigando que seu exercício seja transparente; (ii) obrigando que os atos praticados sejam justificados; e (iii) sujeitando o poder à ameaça de sofrer sanções.. O'Donnell (1998) enxerga a *accountability* como bidimensional (dimensão vertical e horizontal). Enquanto a dimensão vertical pressupõe uma ação entre desiguais -

cidadãos *versus* representantes - a dimensão horizontal pressupõe uma relação entre iguais (*checks and balances*), isto é, entre os poderes constituídos.

A *accountability* também é analisada sob a perspectiva do problema do principal-agente (PHILP, 2009 *apud* FILGUEIRAS, 2011). De acordo com Przeworski, esse problema envolve o da informação e uma concepção relacional da *accountability*. O principal delega ao agente um poder para realizar algo em seu interesse, cabendo ao agente atuar em nome dos interesses do principal. O problema do agente é que ele não pode ter certeza de que, agindo bem, será recompensado, cabendo a ele uma autonomia decisória que lhe dá informação privilegiada diante do principal. Já o problema do principal é a assimetria de informação em relação ao agente que lhe dá pouca margem de decisão. (FILGUEIRAS, 2011). Quanto maior for a assimetria de informação entre o principal e o agente, maiores serão os custos da delegação e menor a qualidade da democracia (*ibidem*).

O controle legislativo faz parte da *accountability* horizontal, correspondendo a um controle intraestatal. A lógica da *accountability* horizontal reside no controle perpetrado pelo próprio Estado, com o intuito de impedir ou limitar o uso ilegítimo ou arbitrário do poder, questão central dos pensadores modernos (LEMOS, 2007). Além das sanções, o controle legislativo pode trazer outros benefícios para agentes internos e externos como a publicidade, que favorece grupos e interesses organizados, movimentos sociais, a mídia e agências de controle (DIAMOND e PLATTNER, 1999 *apud* LEMOS, 2007).

O controle que aqui nos interessa é aquele que não contempla a obrigatoriedade da sanção formal das instâncias fiscalizadoras. Ressalta-se que há diversos benefícios que podem advir do controle sem sanção: é o caso da publicidade das ações do governo, que podem ser apropriadas pela mídia e pela sociedade civil, fortalecendo a *accountability* vertical (LEMOS, 2005, p. 27).

Existem tipologias construídas para analisar as diferentes formas de controle político. A tipologia mais influente é a de McCubbins e Schwartz (1984) em que o controle legislativo teria dois formatos. O primeiro tipo corresponde às patrulhas (*police patrols*) que são os instrumentos de iniciativa própria, com caráter centralizado, ativo e direto, sendo rotineiros e com custos de informações que recaem, em grande parte, sobre o Congresso. Por meio desse controle, o congresso examina uma amostra de atividades de órgãos governamentais, através de documentos escritos, estudos técnicos, observações in loco, audiências públicas e convocações de autoridades e cidadãos (LEMOS, 2005, p. 29).

Já o segundo tipo corresponde aos alarmes de incêndio (*fire alarms*) que são aqueles instrumentos de controle movidos por circunstâncias, imediatistas, descentralizados e que demandam menor intervenção direta. Consistem em sistemas de regras, procedimentos e práticas informais que examinam as decisões administrativas, obtém acesso a informações e ao processo de tomada de decisão. Nesse caso, os custos informacionais recaem sobre os diversos agentes, dividindo os custos (LEMOS, 2005, p. 29).

Para McCubbins e Schwartz (1984 *apud* LEMOS, 2005, p. 33), de forma geral, na escolha do tipo de controle a ser exercido, predomina a versão de que membros do congresso teriam uma preferência por alarmes. Isso porque as patrulhas exigiriam mais tempo e dedicação para se seguir as atividades de determinada agência e seus custos recairiam, quase exclusivamente, sobre o Congresso. Já os alarmes dirigem sua atenção diretamente para questões problemáticas e imediatas, eventos que chamam mais a atenção dos eleitores e grupos de interesse e os custos de identificar essas questões se centram em atores externos.

No entanto, esse ponto merece análises empíricas e temáticas mais aprofundadas, pois vai depender dos aspectos institucionais, contextuais e de como o trabalho está dividido dentro da organização. Se os parlamentares têm uma especialização maior, haverá menos barreiras e mais incentivos para um controle do tipo patrulha. Ademais, apesar da importância e da necessidade dos controles do tipo alarme, especialmente quando certas questões chamam atenção da opinião pública, as políticas públicas requerem um acompanhamento rotineiro do tipo patrulha para que sejam adequadamente implementadas.

Na próxima seção, elencaremos os tipos de controles existentes no Brasil, com maior aprofundamento nos instrumentos legislativos para obtenção de informações.

2.2.2 Tipos de Controle Legislativo

A partir do processo de redemocratização, o Brasil reforçou o controle e a fiscalização sobre o poder Executivo. A Constituição de 1988 e os regimentos das Casas Legislativas, criados ou reformulados na nova ordem constitucional, representam os marcos normativos do controle.

De acordo com a Constituição Federal do Brasil, entre as competências exclusivas do Congresso Nacional estão a de fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta (art. 49, inciso X). Os instrumentos para esse controle podem ser individuais ou coletivos e podem incluir

o acionamento de esferas externas ao Congresso Nacional para auxiliarem na execução desse controle.

O processo de aprovação de autoridades é uma dessas formas e está prevista no inciso III, art. 52 da Constituição Federal do Brasil. O Senado é o encarregado dessa função. O processo envolve não só a qualificação técnica do nomeado, mas também é uma oportunidade para se debater sobre políticas e programas (JAMES, 2002 *apud* LEMOS, 2005, p. 81). Mas um aspecto relevante desse processo no Brasil são as áreas excluídas do controle, como militares, ministros e promoções do corpo diplomático, revelando o quão restrito são as áreas em que o Congresso pode atuar (LEMOS, 2007, p.45).

O impeachment é outra forma de controle, a Câmara tem o poder de autorizar a instauração de processo contra o presidente e o vice-presidente da República e os ministros de Estado, enquanto o Senado processa e julga (LEMOS, 2007, p. 46). Mas entre os instrumentos mais conhecidos estão as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), previstas no art. 58 da Constituição Federal, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (*ibidem*).

As conclusões das CPIs podem ser encaminhadas ao Ministério Público, mas nem sempre são instaladas exclusivamente com o fim de apurar irregularidades. Segundo Lemos (2005, p. 84), uma CPI pode ser instalada para se angariar benefícios eleitorais ou prestígio com um grupo de interesse; como estratégia da oposição para desgastar a imagem do governo; para se conseguir benefícios políticos, de barganha com o governo; e como forma de pressionar outro grupo a retardar ou suspender investigações em outra arena.

Já os instrumentos legislativos para obtenção de informações têm como principal auxiliar o Tribunal de Contas da União (TCU), que auditam e contribuem com a redução da assimetria de informações e com avaliações de políticas públicas. O Congresso Nacional também dispõe dos requerimentos de informação, que é escrito e apresentado no plenário, onde é lido e submetido à votação. Não gera obrigações ou custos, mas pode ser um instrumento estratégico para se abordar assuntos sensíveis ou fazer barganhas. Ademais, há a convocação de ministros de Estado para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado e as propostas de fiscalização e controle, de uso ainda modesto, que têm seus resultados encaminhados ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União. É um procedimento longo e que também tem caráter investigativo (LEMOS, 2005; 2007, p. 48-49).

As audiências públicas estão previstas no art. 58 da Constituição Federal de 1988 e são instrumentos importantes para corrigir as assimetrias de informações entre o Executivo e o Legislativo. Servem para instruir matéria e tratar de assuntos de interesse público, podendo ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil, sindicatos e associações. Também podem ser solicitados depoimentos de autoridades ou cidadãos (ibidem).

A audiência pública também não deixa de ser uma forma de participação dos cidadãos, pois por meio dela, não só os parlamentares, como também os indivíduos têm mais acesso a informações públicas. Além disso, o uso adequado desses instrumentos se constitui em uma boa oportunidade para que as autoridades melhorem a qualidade da gestão pública devido à pressão que esse controle pode exercer sobre os administradores. A audiência pública agrega vantagens ao controle político; galvaniza o consenso em reforço da decisão que vier a ser tomada; manifesta o cuidado com a transparência dos processos administrativos; e renova permanentemente o diálogo entre agentes eleitos e seus eleitores” (MOREIRA NETTO, 2001, p. 211).

As comissões parlamentares cumprem um papel importante para o controle horizontal, principalmente por serem fóruns reduzidos, especializados, com autonomia relativa, o que diminui os custos de decisão e abre espaço para minorias. Podem convocar autoridades, pedir documentos e informações e realizar audiências públicas.

Diante do que foi exposto, observa-se que o sistema de controle legislativo brasileiro pode ser caracterizado como um modelo constitucional restrito com ênfase nas atividades de governo. O Congresso brasileiro trabalha com ênfase nas atividades de governo e não nos processos de governo. As atividades de governo são pontuais e o controle não afeta a estrutura (LEMOS, 2007, p. 51-52).

De acordo com Lemos (2007, p. 52), o Congresso Nacional tem a prerrogativa formal de interpelar autoridades e requerer informações e documentos, mas pouca ou nenhuma capacidade de afetar de maneira significativa a estrutura do Estado e o planejamento das atividades governamentais. Não há ausência de *accountability* horizontal em decorrência da cooptação ou neutralização do Legislativo, mas um controle limitado por um desenho que permite ao Executivo ter o controle sob controle.

Lemos ressalta que, apesar disso, o Legislativo é bastante ativo e busca exercer sua função, mesmo que sujeito a constrangimentos. Assim, uma reforma teria de propor a ampliação das capacidades do Congresso de atuar ex ante, na formulação de políticas, e de participar mais ativamente nos processos de governo, representado na alocação

mandatória de recursos e na organização de programas, carreiras e atividades do Poder Executivo. Isso tornaria o Executivo um poder menos insulado e mais cooperativo (p. 52).

2.2.3 Considerações Finais

À guisa de conclusão, é importante destacar que não há no Brasil uma produção empírica extensa sobre controle legislativo. Como visto nesta seção, Leany Lemos tem um dos trabalhos de maior destaque na área de controle legislativo do Brasil ao problematizar e examinar esse controle empiricamente, indagando como e em que circunstância ele é exercido.

Seus trabalhos merecem atualização e a autora fez um trabalho basicamente quantitativo, sendo que trata de variáveis que merecem um tratamento mais qualitativo para chegar a conclusões mais apuradas de suas hipóteses. Os dados da autora não conseguem ver o nível de conflito presente nos processos – se intenso ou brando – ou, ainda, se as audiências e outros instrumentos de controle fazem a apologia ou crítica às políticas. Somente um trabalho qualitativo pode identificar os objetivos dos atores particulares e a intensidade dos conflitos presentes e isso é essencial para compreender o tipo de relação estabelecida entre o Executivo e o Legislativo e analisar o uso de instrumentos que visam reduzir o grau de assimetria de informação.

Mensurar o volume de uso dos instrumentos de controle é muito importante, mas a ausência de métodos qualitativos pode estreitar a compreensão da realidade ou até mesmo gerar confusões sobre as classificações de controle. A análise qualitativa é útil para compreender a profundidade e o conteúdo do controle, podendo até contradizer análises quantitativas. A própria autora enfatiza isso em seu trabalho ao dizer que a forma de classificação dos seus dados pode ter favorecido desproporcionalmente as “patrulhas”. Apesar de algumas audiências e outros instrumentos possam ter parecido rotineiros, a metodologia pode não ter dado conta de eventos pontuais. Para se chegar a informações mais completas, seria necessária a leitura individual das notas taquigráficas de cada reunião, o que ensejaria outro tipo de trabalho, mais qualitativo, com um número reduzido de casos ou mesmo com o estudo de um caso específico (LEMOS, 2005, p. 129).

Sublinha-se que ambas as metodologias são importantes, pois são complementares. Só que há uma demanda maior por trabalhos qualitativos de controle legislativo e até mesmo a atualização dos dados tratados por Lemos.

2.3) O Poder Legislativo em temas de Política Internacional

Este trabalho tem como foco o controle horizontal realizado sobre políticas ambientais relacionadas ao Clima. Sendo assim, deve-se levar em conta que os temas relativos às mudanças climáticas são de escala global e requer a articulação entre política doméstica e externa. Para o Brasil, e para a maior parte da comunidade internacional, as respostas necessárias aos desafios climáticos só podem ser encontradas na ação concertada global.

O controle legislativo sobre políticas ambientais climáticas exige um engajamento dos parlamentares em um tema que abrange a pauta da política externa brasileira. No entanto, a atuação do Poder Legislativo no que tange à política externa costuma ser considerada apática ou desinteressada pelo senso comum e por uma parte dos autores que discorrem sobre o tema (LIMA, 2000; LIMA e SANTOS, 2001; NEVES, 2003; OLIVEIRA, 2004; PEREIRA, 2010; SOUSA, 2001; FERREIRA, 2005; BAENA SOARES, 2005). Contudo, estudos recentes (ALEXANDRE, 2006; DINIZ, 2009; DINIZ e RIBEIRO, 2008, 2010; FERRARI, 2010; SCHIMITT, 2011; MILANI e PINHEIRO, 2013; ANASTASIA, MENDONÇA e ALMEIDA, 2012; FELIÚ e ONUKI, 2009; SANTIAGO, 2012) vêm criticando esse entendimento e demonstrando que os parlamentares estão cada vez mais assumindo uma postura interessada, controlando e exercendo influência sobre a política externa colocada em vigor pelo Executivo.

Temas de política externa, como a agenda de mudanças climáticas, vêm ocupando um espaço cada vez maior no debate público brasileiro, inclusive dentro do Congresso Nacional. A ampliação do interesse por questões internacionais vem ocorrendo desde a redemocratização e é importante a participação do Congresso Nacional porque os temas ambientais geram um maior envolvimento de setores sociais, especialmente por meio de redes de articulação que alcançam organizações internacionais. Além disso, a agenda ambiental envolve resoluções e deliberações internacionais que demandam um conjunto de políticas para sua implementação no âmbito doméstico.

A Constituição de 1988 permite a efetivação de um controle legislativo sobre os trabalhos do Executivo no âmbito internacional. De acordo com o art. 49, inciso I, é de competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional. Assim, caberia ao parlamento fiscalizar a política internacional colocada pelo Poder Executivo em um ambiente de delegação.

A participação institucional formal do Poder Legislativo – aprovação *ex post* de tratados internacionais – revela-se menor do que o poder de formulação e execução da política externa destinado constitucionalmente ao Executivo. Contudo, nos últimos anos, foram várias as tentativas do Congresso de ampliação dos seus mecanismos institucionais de atuação na política externa, evidenciando um crescente interesse dos parlamentares pela matéria. Constata-se a presença cada vez maior de representantes de Parlamentos nacionais em processos de negociação internacionais (ALEXANDRE, 2006).

A participação dos Legislativos nacionais é essencial na cooperação internacional por causa do dinamismo crescente das relações internacionais e da difusão de acordos e regimes internacionais que afetam cada vez mais as ordens jurídicas internas dos países. Assim, em um momento em que fatores externos possuem um impacto inegável na esfera doméstica dos Estados, nos parece fundamental ressaltar a importância de um processo democrático em áreas de intersecção entre política externa e política doméstica como as políticas de meio ambiente.

Pode-se observar avanços na inclusão do papel do parlamento em alguns estudos de Relações Internacionais que se opõem à tradição realista da disciplina. Novos trabalhos admitem a relação entre a política externa e a esfera doméstica dos Estados, buscando entender de que modo os processos políticos internos podem ter consequências no comportamento de um país no âmbito internacional (ALEXANDRE, 2006). Essa literatura explora os rendimentos analíticos de novos modelos e teorias da Ciência Política para a análise de política externa, abrindo a caixa preta do Estado.

Em *Diplomacy and Domestic Politics. The logic of two-level games*, Putnam (1993) busca compreender a dinâmica existente entre as esferas doméstica e internacional além da mera observação de que os fatores domésticos influenciam os assuntos internacionais e vice-versa. O autor acredita que os estudos devem integrar melhor ambas as esferas, levando em consideração as áreas de entrelaçamento entre elas.

Putnam (1993) destaca que os poderes executivos centrais têm um papel especial na mediação das pressões domésticas e internacionais por estarem diretamente expostos a ambas as esferas e não porque sejam unificados em todas as questões ou insulados em relação à política doméstica. Segundo o autor (1993), a estrutura de muitas negociações internacionais pode ser concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis e construir coalizões. No nível internacional, governos nacionais procuram maximizar suas próprias habilidades de satisfazer pressões domésticas, enquanto

minimizam as consequências adversas do desenvolvimento externo. Cada líder político nacional está presente em ambos os tabuleiros. Em volta do tabuleiro doméstico, foco desse projeto de pesquisa, e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder (PUTNAM, 1993).

Nesse jogo, há dois cenários, o primeiro é a barganha entre negociadores (nível internacional), e o segundo abrange as discussões separadas com os grupos de interesse, a fim de avaliar as condições para a ratificação do acordo. Uma “coalizão vencedora” nos dois níveis é o que garante a ratificação (PUTNAM, 1993). Quanto maior for o *win-set* doméstico, maiores as chances de sucesso de negociação no nível internacional. Dessa forma, essa abordagem defende que as estruturas das preferências domésticas e as instituições podem auxiliar na compreensão da cooperação internacional.

Martin (2000) também trata da relevância dos atores domésticos para a tomada de decisão no campo internacional. A autora busca analisar os compromissos externos dos Estados através de determinantes políticos domésticos como a atuação do Poder Legislativo. A interação institucionalizada entre os poderes, para o negociante externo, mostra um maior comprometimento do Estado com os compromissos assumidos e produz padrões mais estáveis de cooperação internacional. Dessa forma, para Martin (2000) quanto maior a participação do Legislativo no processo decisório, mais estáveis as decisões e maior a confiança que os outros Estados depositarão no País, pois a política demonstra ter sido concebida após um debate doméstico mais democrático.

Diante do que foi exposto, ressalta-se que essa pesquisa faz uso de um conceito de política externa que nega seus fundamentos estadocêntricos e a possibilidade de uma definição prévia de interesse nacional. Por fim, reconhecendo as limitações da competência constitucional do Legislativo brasileiro, cabe analisar em que medida esse ator pode buscar assegurar seu interesse por meio de uma maior participação institucional. O presente estudo busca analisar como essa participação pode ser realizada por meio de instrumentos de controle comissionais como audiências públicas.

No próximo capítulo, será feito um panorama geral da atual política climática global e do posicionamento brasileiro nesse contexto. Essa discussão temática abrirá caminho para a análise que essa pesquisa pretende fazer acerca do controle legislativo feito sobre uma determinada política setorial, no caso, a política ambiental sobre clima.

3) MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Os danos da mudança climática têm assumido alcance cada vez mais global, exigindo uma soma de esforço maior por parte da comunidade internacional para evitá-los. Essa ação concertada dos Estados é realizada por meio da cooperação internacional, que no âmbito ambiental enfrenta sérios desafios. Regimes e instituições internacionais são criados entre nações soberanas a fim de facilitar esse processo de cooperação.

Uma das dificuldades da comunidade internacional em construir acordos ambientais mais efetivos é que a relação entre os acordos internacionais e a mudança política doméstica não é compreendida como um elemento essencial para a cooperação (SEWELL, 2005, p. 09). É possível verificar que no Brasil, por exemplo, já existe um grande e complexo arcabouço de leis ambientais, inclusive sobre clima, mas com um enorme déficit em sua implementação.

Nesse capítulo, apresentamos uma visão geral sobre a questão da mudança climática e as dinâmicas políticas internacionais em torno do tema. Ademais, com base na literatura, será feita uma análise da trajetória recente do compromisso climático brasileiro. Desse modo, resumiremos os principais eventos internacionais sobre meio ambiente do período estudado nesse trabalho (2011-2014) que possivelmente tiveram influência sobre a dinâmica do controle parlamentar.

Uma noção sobre o poder e o grau de compromisso climático do Brasil traz subsídios para avaliações acerca das orientações políticas no campo doméstico e os possíveis obstáculos ou contribuições desses posicionamentos no papel que o Brasil vem exercendo na política climática global. Essa discussão é essencial porque oferece bases para a compreensão sobre como esse debate em torno da questão climática vem sendo colocado dentro do legislativo brasileiro e quais são as diferentes visões e percepções presentes nos embates desse campo de políticas públicas ocorridos no Legislativo. Ademais, a avaliação da situação atual sobre essa política setorial subsidia as categorias de análise elaboradas para realizar a codificação a que se propõe esse trabalho.

3.1) Um Panorama Geral sobre a Mudança do Clima

Ao longo de toda a sua história geológica, a Terra tem passado por enormes variações climáticas. No entanto, há evidências científicas de que as mudanças mais recentes relacionadas ao aumento na temperatura da Terra não são simples variações naturais. Esse aquecimento global é causado por atividades antrópicas, principalmente

pelo consumo de combustíveis fósseis, como carvão mineral, petróleo e gás natural, assim como pelos desmatamentos e queimadas (JURAS, 2013, p. 03).

O efeito estufa decorre do aumento da concentração de gases na atmosfera terrestre como o gás carbônico, o metano e o óxido nitroso (N₂O). Esses gases de efeito estufa (GEE) permitem a passagem da luz solar e retêm o calor. Apesar de ser considerado um fenômeno natural, o efeito estufa tem aumentado nas últimas décadas e gerado as mudanças do clima. A liberação de GEE na atmosfera ocorre por conta de diversas atividades humanas, entre elas o transporte, o desmatamento, a agricultura, a pecuária e a geração e o consumo de energia⁵.

A Organização Meteorológica Mundial (OMM) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) estabeleceram o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) em 1988 para reunir informações científicas confiáveis e atualizadas para os formuladores de políticas. O IPCC tem como objetivo principal sintetizar e divulgar o conhecimento mais avançado sobre as mudanças climáticas, apontando suas causas, efeitos e riscos, e sugerindo maneiras de combater os problemas.

O IPCC é composto por três grupos de trabalho. O grupo I avalia os aspectos científicos do sistema climático e as mudanças do clima; o grupo II avalia a vulnerabilidade dos sistemas naturais e socioeconômicos às mudanças do clima, as consequências negativas e positivas dessas mudanças e a adaptação a elas; e o grupo III avalia as opções para limitar as emissões de GEE e outras formas de mitigação das mudanças do clima. O IPCC tem divulgado periodicamente relatórios de avaliação.

No final de setembro de 2013, foi apresentada a contribuição do Grupo I ao Quinto Relatório de Avaliação. Nesse relatório mais recente, reafirma-se a influência humana no sistema climático e que o aquecimento do sistema climático é inequívoco e, desde os anos 1950, muitas das mudanças observadas não têm precedentes em décadas ou milênios. A atmosfera e o oceano se aqueceram, a quantidade de gelo e neve diminuiu, o nível do mar se elevou e as concentrações de GEE aumentaram (IPCC, 2013).

A média global de temperatura da terra e do oceano calculada por uma tendência linear mostra aumento de 0,85 [0,65 a 1,06] °C no período 1880–2012. O aumento total entre a média do período 1850–1900 e do período 2003–2012 é 0,78 [0,72 a 0,85] °C. Em escala global, o aquecimento dos oceanos é maior próximo à superfície, sendo que a camada dos 75 m superiores se aqueceu em 0,11 [0,09 a 0,13] °C por década no período

⁵ Informações constantes no site do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/clima> acessado em 10/11/2016.

1971–2010 (JURAS, 2013, p. 05). Isso demonstra que o aquecimento global é um dos maiores desafios econômicos e políticos para a humanidade. Enfrentá-lo requer um aumento dramático da cooperação no sistema internacional (LEE 2007, SACHS 2008, ZAKARIA 2008, KLARE 2008, KEOHANE and RAUSTALA 2008 *apud* VIOLA, 2009).

Esse cenário de elevação de temperatura leva a um aumento da intensidade de eventos extremos e à alteração do regime das chuvas, com maior incidência de secas e enchentes. Essas mudanças podem colocar em risco a vida de grandes contingentes urbanos, desencadear epidemias e pragas, ameaçar a infraestrutura de abastecimento de água e luz, bem como comprometer os sistemas de transporte e a agricultura (MOTTA, HARGRAVE, LUEDEMANN e GUTIERREZ, 2011, p. 11).

Diante dessa realidade, duas distintas posturas estão disponíveis para lidar com este fenômeno: mitigação e adaptação. De acordo com a Lei nº 12.187/ 2009⁶, mitigação significa “mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros” (artigo 2º, inciso VII). Já adaptação corresponde as “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima” (artigo 2º, inciso I).

Por um lado, é necessário mitigar o aquecimento global para que ele se mantenha dentro dos parâmetros incrementais e não se torne perigoso e por outro lado é necessário adaptar-se a um grau moderado de mudança climática que já é irreversível (VIOLA, 2009, p. 03). Trata-se de duas esferas complementares no enfrentamento das mudanças climáticas, que devem ser integradas – como preconiza o artigo 5º, inciso IV da Lei 12.187/2009. O tema adaptação é ainda uma discussão muito nova, mas que tende a crescer nos próximos anos devido às mudanças climáticas já irreversíveis.

Para formular políticas de combate ao aquecimento global, é preciso entender a natureza e a dimensão dos impactos da mudança climática, assim como analisar os efeitos dessas políticas no crescimento econômico dos diferentes países e na distribuição de renda, em nível doméstico e internacional (MOTTA, HARGRAVE, LUEDEMANN e GUTIERREZ, 2011, p. 11). A minimização dos impactos com a mudança do clima requer um esforço global e coordenado de ações de mitigação e adaptação.

⁶ Lei que institui a Política Nacional sobre Mudança Climática.

No entanto, a distribuição desse esforço está longe de ser um consenso entre as partes. Assim, é importante entender as estruturas de custos e benefícios e de ganhadores e perdedores, como também as de governança que decidem, regulam e acompanham a implementação dessas ações de combate ao aquecimento (MOTTA, HARGRAVE, LUEDEMANN e GUTIERREZ, 2011, p. 11).

As dificuldades em construir um acordo multilateral de combate ao aquecimento global podem ser explicadas pelo fato de a temática ambiental ser uma situação típica de “tragédia dos comuns”. Isto é, quando a resultante das ações individuais, embora racional do ponto de vista individual, é ruim para todos. A mudança climática está relacionada aos chamados “bens comuns” ou “bens coletivos” globais (NORTH 1990, NORHAUS 1994 *apud* VIOLA, 2009). A atmosfera pode ser considerada um bem público global, no sentido atribuído por Olson (1971), uma vez que sua utilização por um ator não exclui a possibilidade de utilização por outro.

Embora apresente as características essenciais que a tornam um bem comum global, a atmosfera possui algumas singularidades. Além de ser um recurso limitado pela poluição, não possui um status legal internacionalmente definido. Como ocorre com qualquer bem comum global, o esforço para atingir o interesse individual exige a repartição dos custos entre os membros do grupo (VIOLA, 2009). Apesar de existir interesse comum na obtenção de um benefício, não há interesse comum na divisão do ônus de sua obtenção entre os membros do grupo, ou seja, cada indivíduo busca obter o máximo do bem com o mínimo de custo (OLSON, 1971 *apud* VIOLA, 2009).

Sendo a atmosfera um recurso comum, os direitos de uso são abertos a todos e isso resulta em ações conjuntas para exigir custos individuais em troca de benefícios comuns. Desse modo, criam-se oportunidades para que uns “tomem carona” nas ações dos outros, aproveitando-se dos benefícios da manutenção do clima em níveis estáveis sem arcarem com os custos. Se este “efeito carona” não é controlado, as chances de cooperação são reduzidas (MOTTA, HARGRAVE, LUEDEMANN e GUTIERREZ, 2011, p. 15).

A distribuição dos benefícios é desigual e percebida diferentemente por cada um, o que também reduz a chance de cooperação. A negativa da cooperação pode parecer irracional, mas, se os indivíduos duvidam da possibilidade desta, o custo individual pode ser maior que a expectativa de benefícios, e então a estratégia de maior retorno para o indivíduo poderá ser a de não cooperar. (MOTTA, HARGRAVE, LUEDEMANN e GUTIERREZ, 2011, p. 15). Ademais, pode haver um problema de equidade, pelo fato de

que a saturação da atmosfera resulta de ações passadas individuais causadas por contribuições diferenciadas entre os países. Se há desacordo sobre estas diferenças de responsabilidades, o conflito se impõe e fica difícil dividir de forma equânime os esforços (MOTTA, HARGRAVE, LUEDEMANN e GUTIERREZ, 2011, p. 15).

Considerando esses problemas que a governança ambiental internacional tem que lidar, percebe-se que a forma mais eficiente de resolver seria individualizar os direitos de acesso aos recursos ambientais. No entanto, o problema das mudanças do clima é global e de difícil individualização. Controlar as fontes de emissões e penalizar os caronas é muito difícil, pois esbarra em questões de soberania nacional (MOTTA, HARGRAVE, LUEDEMANN e GUTIERREZ, 2011, p. 15).

Diante do que foi exposto, observa-se que o crescimento das evidências científicas e a aceleração das anomalias climáticas convergem para argumentar com alto nível de probabilidade que o futuro das sociedades humanas será fortemente influenciado pela resposta que elas construirão para lidar com a problemática. Isso implica que a lógica do sistema internacional dependerá cada vez mais da resposta que a comunidade internacional possa dar aos desafios colocados pelo fenômeno climático (IPCC, 2007; 2015 *apud* FRANCHINI, 2016, p. 19).

Assim, o regime de Mudança Climática é um dos mais complexos e relevantes regimes internacionais porque implica profundas inter-relações entre a economia e o ambiente global (VIOLA, 2002). Ademais, diversos atores – localizados num duplo continuum que vai do estatal ao não estatal e do local ao global – têm assimilado essa transformação e ensaiado respostas ao problema. Assim, atores estatais relevantes adotam medidas de política doméstica orientadas a reduzir vulnerabilidades próprias e sistêmicas; entidades subnacionais criam planos de adaptação e mitigação; ONGs de diversa índole pressionam as autoridades governamentais por respostas mais comprometidas com a segurança climática; a comunidade científica do clima continua alimentando o debate com evidências cada vez mais sólidas; e empresas de grande porte fazem seu discurso e a prática da economia de baixo carbono (VIOLA, 2002). Dessa forma, uma complexa estrutura de governança global multinível se manifesta, embora a densidade agregada das respostas desses agentes seja insuficiente (IPCC, 2015 *apud* FRANCHINI, 2016, p. 18). Analisaremos a partir de agora a evolução dos acordos globais sobre clima.

3.2) Regime Internacional de Mudança Climática –

A organização das Conferências das Nações Unidas relativas ao meio ambiente está diretamente relacionada ao movimento mundial que se consagrou a partir da década de 1960, por suas críticas ao crescimento econômico mundial sem preocupação com os impactos ambientais. As organizações militantes passaram a exercer pressão cada vez maior sobre os governos, apoiadas pela comunidade científica (GANEM, 2012, p. 33).

Essa conjuntura levou à organização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, a primeira conferência intergovernamental sobre meio ambiente, em 1972, a Conferência de Estocolmo. Os países em desenvolvimento voltaram-se contra limitações ambientais que pudessem constranger o crescimento econômico, afirmando que os países industrializados haviam se beneficiado amplamente desse crescimento e eram responsáveis pela degradação ambiental. A Conferência de 1972 teve como produto a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente, que reflete os conflitos presentes nos debates. A Conferência também resultou na criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) ainda em 1972, destinado a promover a gestão global dos problemas ambientais (GANEM, 2012, p. 33).

Dez anos depois, a Assembleia Geral da ONU criou, por iniciativa do PNUMA, a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CMED), com a missão de promover o diálogo entre países ricos e pobres sobre as questões de meio ambiente e desenvolvimento e de definir formas de cooperação entre ambos. Em 1987, a CMED publicou o Relatório Brundtland, denominado Nosso Futuro Comum, que introduziu oficialmente, na agenda internacional, a noção de desenvolvimento sustentável (LE PRESTE, 2000 *apud* GANEM, 2012, p. 34). Assim, em 1989, a Assembleia Geral da ONU decidiu realizar nova conferência sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, no Rio de Janeiro, em 1992.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em 1992 no Rio de Janeiro (Rio 92), conhecida como Cúpula da Terra ou Eco-92, teve a participação de 172 países. Os debates envolveram, mais uma vez, os conflitos Norte-Sul, com os países do Norte buscando impedir a imposição de novas obrigações financeiras e a aprovação de medidas que tivessem consequências negativas sobre suas economias; e os países do Sul sustentando que os problemas ambientais são consequência do consumo abusivo dos países industrializados e das

desigualdades econômicas internacionais (LE PRESTE, 2000 *apud* GANEM, 2012, p. 34).

Durante a Rio 92 foi adotada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, um acordo internacional assinado por 193 países, que estabelece objetivos e regras para combate ao aquecimento global. Adotou-se na convenção o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Esse princípio reconhece que a responsabilidade de cada país é diferenciada, em virtude da contribuição das suas emissões passadas na variação da temperatura do planeta e que os países têm capacidades distintas para contribuir com a solução do problema (MOTTA, HARGRAVE, LUEDEMANN e GUTIERREZ, 2011, p. 12).

Dessa forma, ficou estabelecido na Convenção que os países desenvolvidos liderariam os esforços globais e, portanto, assumiriam compromissos para limitar suas emissões e assistir países mais vulneráveis nas suas ações de adaptação e mitigação. Assim, reconhecia-se a necessidade da garantia do crescimento econômico dos países em desenvolvimento. Ressalta-se que o Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção, que somente começou a vigorar em 29 de maio de 1994, 90 dias depois de ter sido aprovada e ratificada pelo Congresso Nacional.

Entre os compromissos assumidos por todas as Partes, incluem-se: elaborar inventários nacionais de emissões de gases de efeito estufa; implementar programas nacionais e/ou regionais com medidas para mitigar a mudança do clima e se adaptar a ela; promover o desenvolvimento, a aplicação e a difusão de tecnologias, práticas e processos que controlem, reduzam ou previnam as emissões antrópicas de gases de efeito estufa; promover e cooperar em pesquisas científicas, tecnológicas, técnicas, socioeconômicas e outras, em observações sistemáticas e no desenvolvimento de bancos de dados relativos ao sistema do clima; promover e cooperar na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima.⁷

Para facilitar a transferência de recursos financeiros aos países em desenvolvimento, a Convenção estabeleceu mecanismos operacionais como o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) e o Fundo Verde para o Clima (GFC). O GEF foi então estabelecido pelo Banco Mundial, pelo Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (PNUD) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), para prover recursos a fundo perdido para projetos dos países em

⁷ Informações constantes no site do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/clima> acessado em 10/11/2016.

desenvolvimento que gerem benefícios ambientais globais. O Fundo Verde do Clima (GCF) apoia os países em desenvolvimento na promoção da mitigação da mudança do clima e da adaptação aos seus efeitos.⁸

Os compromissos dessa Convenção só foram colocados em prática em 1997, quando foi assinado o Protocolo de Quioto, por meio do qual 37 países desenvolvidos se comprometiam a reduzir, em conjunto, em 5,2% suas emissões em relação a 1990. O Protocolo de Quioto constitui um tratado complementar à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, definindo metas de redução de emissões para os países desenvolvidos e os que, à época, apresentavam economia em transição para o capitalismo, considerados os responsáveis históricos pela mudança atual do clima (MOTTA, HARGRAVE, LUEDEMANN e GUTIERREZ, 2011, p. 12).

O Protocolo entrou em vigor no dia 16 de fevereiro de 2005, logo após o atendimento às condições que exigiam a ratificação por, no mínimo, 55% do total de países-membros da Convenção e que fossem responsáveis por, pelo menos, 55% do total das emissões de 1990. Durante o primeiro período de compromisso, entre 2008-2012, 37 países industrializados e a Comunidade Europeia comprometeram-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) para uma média de 5% em relação aos níveis de 1990. No segundo período de compromisso, as Partes se comprometeram a reduzir as emissões de GEE em pelo menos 18% abaixo dos níveis de 1990 no período de oito anos, entre 2013-2020. Cada país negociou a sua própria meta de redução de emissões em função da sua visão sobre a capacidade de atingi-la no período considerado.⁹

Embora o Protocolo de Quioto tenha sido um importante pontapé inicial, as metas de redução com as quais os países ricos se comprometeram ainda são insuficientes para reverterem a tendência de aumento de concentração de gases na atmosfera e não estão sendo totalmente cumpridas.

Todos os anos, representantes de 195 países reúnem-se na Conferência das Partes, a COP, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês). Nessas reuniões anuais, são discutidas medidas relacionadas à governança climática global, responsáveis por expressivos resultados como o Protocolo de Quioto, que estabeleceu metas de redução de emissões para países desenvolvidos. A

⁸ Informações constantes no site do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/clima> acessado em 10/11/2016.

⁹ Ibidem.

COP é o órgão supremo da UNFCCC e suas decisões, coletivas e consensuais, só podem ser tomadas se forem aceitas unanimemente pelas Partes, sendo soberanas e valendo para todos os países signatários.¹⁰

Diante do que foi exposto, observa-se que múltiplas clivagens e alinhamentos relacionados a conflitos de interesses determinam a condução das negociações do regime de mudança do clima. Viola (2009) aponta esses variados conflitos: entre países desenvolvidos de um lado e emergentes e pobres do outro; entre economias de alta e média intensidade de carbono; entre países mais vulneráveis e menos vulneráveis à mudança climática; entre países com opiniões públicas mais responsáveis e menos responsáveis; entre países exportadores de petróleo e o resto do mundo. As alianças e blocos que se conformam desde a Conferência do Rio de 92 traduzem as diferenças de percepção em relação ao tema (VIOLA, 2009).

Existem três categorias de potências climáticas, dependendo do seu nível de agência na governança do clima: superpotências (China, Estados Unidos e União Europeia) - agentes indispensáveis para que qualquer acordo global sobre clima tenha alguma perspectiva de eficiência; grandes potências (Brasil, Coreia do Sul, Índia, Japão e Rússia) - atores estatais que não possuem capacidade de veto sobre um eventual acordo, mas podem operar como catalisadores ou obstáculos ao processo -; e potências médias (VIOLA e FRANCHINI, 2013, p. 44).

Além das considerações sobre poder na esfera internacional, é importante definir o grau compromisso climático de uma nação. Segundo Viola e Franchini (2013, p. 45), o compromisso climático consiste no grau de assimilação que uma determinada sociedade tem da mudança climática como vetor civilizatório principal. Esse compromisso se expressa não apenas na posição internacional de negociação de um Estado, mas na trajetória das emissões de GEE e na densidade das políticas climáticas domésticas.

O conceito de compromisso climático permite localizar os países em um continuum em cujos extremos se encontram as categorias conservador e reformista. Conservadores são aqueles que não assimilam a problemática como central para o futuro das sociedades e perpetuam o status quo de desenvolvimento intensivo em carbono. Já as forças reformistas reconhecem a centralidade da questão e adotam medidas em decorrência (FRANCHINI, 2016).

¹⁰ Informações constantes no site do Ministério do Meio Ambiente: <http://www.mma.gov.br/clima> acessado em 10/11/2016.

Franchini (2016, p. 64) ressalta que o sistema internacional é de hegemonia conservadora (VIOLA ET AL, 2013) devido à incapacidade da comunidade internacional de lidar de forma eficaz e cooperativa com a crise climática. O sistema internacional encontra-se num impasse derivado da dialética entre forças conservadoras e reformistas, as primeiras inclinadas a perpetuar o paradigma de desenvolvimento intensivo em carbono, e as segundas tentando uma transição para o baixo carbono. Ambas as forças estão heterogeneamente distribuídas na sociedade internacional e nas sociedades domésticas, existindo um predomínio global das forças conservadoras, embora em declínio.

Veremos a partir de agora como essas diferenças chegaram até a Rio+20, Conferência das Nações Unidas de destaque do período estudado nesse trabalho. A Rio+20 gerou muito debate dentro do Congresso Nacional e muitas esperanças dentro da sociedade civil internacional, especialmente devido às associações com a Rio 92. Contudo, a Rio+20 ficou muito aquém do esperado e trouxe evidências da resistência do conservadorismo político internacional, embora a consciência pública global em torno dos temas ambientais tenha crescido bastante nos últimos anos. Por fim, será feita uma análise do acordo climático mais recente adotado na COP 21, o Acordo de Paris, cujos resultados foram vistos como bem mais positivos.

3.2.1 Rio +20

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), ocorrida entre 13 e 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, contou com a participação de 193 Estados-Membros. A Rio+20 foi assim conhecida porque marcou os vinte anos de realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) e contribuiu para definir a agenda do desenvolvimento sustentável para as próximas décadas. A proposta brasileira de sediar a Rio+20 foi aprovada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, em sua 64ª Sessão, em 2009¹¹.

O objetivo da Conferência foi a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável, por meio da avaliação do progresso e das lacunas na implementação das decisões adotadas pelas principais cúpulas sobre o assunto e do tratamento de temas novos e emergentes¹².

¹¹ Informações presentes no site: http://www.rio20.gov.br/sobre_a_rio_mais_20.html. Acessado em 12/11/2016.

¹² Ibidem.

A princípio, a Rio+20 parecia ser a melhor oportunidade possível - considerados os limites do sistema internacional - para iniciar uma redefinição dos critérios globais de desenvolvimento e da governança global. O encontro foi lançado com ampla propaganda, tendo como base a popular e bem-sucedida Eco 92, com convocatória universal para as lideranças do planeta (VIOLA e FRANCHINI, 2012).

No entanto, a questão climática ficou fora da agenda, sob a argumentação de que ela seria encaminhada nas reuniões específicas da Convenção sobre Mudança do Clima (ABRANCHES, 2012 *apud* GANEM, 2012, p. 40). Isso motivou a organização da Rio Climate Challenge, pelas Subcomissões Rio+20 da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (na Câmara dos Deputados: Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; no Senado Federal: Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle e Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional).

Muitos temas ficaram de fora do Zero Draft, como prazos e metas concretas em relação à energia, ao clima e à biodiversidade, sendo abordados no documento em linguagem abstrata, que não compromete e não obriga (GANEM, 2012, p. 40). Apesar dos apelos, o documento resultante da Rio+20, “O Futuro que Queremos” é quase vazio de metas (GANEM, 2012, p. 41).

De acordo com Ganem (2012, p. 44), os resultados deixaram clara a baixa prioridade manifestada pelos governantes, sob a justificativa de que a crise econômico-financeira impede maiores investimentos nos problemas ambientais. Esse posicionamento contrariou as expectativas daqueles que viram a crise como oportunidade de mudança para uma sociedade sustentável com estímulo à revisão da matriz energética internacional e a “descarbonização” do Planeta. Confrontando-se a Eco-92 e a Rio+20, constata-se que o meio ambiente continua na ordem do dia internacional, mas não houve avanços na adoção dos instrumentos adotados.

Entretanto, a Rio+20 não pode ser analisada apenas por seu documento final ou pelo grau de comprometimento do conjunto de seus representantes oficiais. Como Ganem (2012, p. 44) ressalta, uma conferência desse porte é muito mais do que o evento oficial. Na Rio+20, centenas de eventos paralelos tomaram a cidade do Rio de Janeiro, propiciando debates, exposições, protestos e manifestações culturais. Entre esses eventos estão: a Cúpula dos Povos, a Cúpula dos Prefeitos, os Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável, o Rio Climate Challenge, a Cúpula Mundial dos Legisladores, o Encontro Mundial de Juristas Ambientais e o Fórum de Sustentabilidade Corporativa da Rio+20.

Contudo, os atores não governamentais não foram capazes de equilibrar a falta de avanços nas negociações intergovernamentais.

As dificuldades com a Rio+20 apontam que a crise climática demanda dos países certa cessão de soberania, algo muito difícil de se obter em um sistema internacional dominado por forças conservadoras (VIOLA e FRANCHINI, 2012). Para Viola e Franchini (2012), a Rio+20, apesar de ter sido apresentada como uma conquista por parte da maioria dos negociadores, acabou honrando, de forma amplificada, a nociva tradição de cúpulas estéreis camufladas de avanço.

3.2.2 O Acordo de Paris

Na 21ª Conferência das Partes (COP 21), em Paris, foi adotado um novo acordo com o objetivo central de fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima e de reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças. O Acordo busca reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável.

O compromisso ocorre no sentido de manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais. O Acordo determina que os países desenvolvidos deverão investir 100 bilhões de dólares por ano em medidas de combate à mudança do clima e adaptação, em países em desenvolvimento e coloca a possibilidade de financiamento entre países em desenvolvimento.¹³

Para o alcance do objetivo final do Acordo, os governos se envolveram na construção de seus próprios compromissos, a partir das chamadas Pretendidas Contribuições Nacionalmente Determinadas (INDC, na sigla em inglês). Por meio das INDCs, cada nação apresentou sua contribuição de redução de emissões dos gases de efeito estufa, seguindo o que cada governo considera viável a partir do cenário social e econômico local.¹⁴

O encerramento da COP 21 foi saudado pelos 195 países participantes como um feito histórico. Todos saudaram o fato de que, finalmente, os países se deram conta que é fundamental conter a produção de gases de efeito estufa. Contudo, em relação ao

¹³ Informações constantes no site: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>. Acessado em: 13/11/16.

¹⁴ Ibidem.

financiamento, não ficou claro quem pagará a conta, qual o valor a ser pago e como funcionará essa transação (NASCIMENTO, 2016).

De acordo com Viola e Fraga (2015)¹⁵, no nível diplomático, o acordo foi um sucesso, com uma extraordinária costura de interesses nacionais e setoriais diferenciados, muitas vezes antagônicos. O acordo muda o limite “seguro” da temperatura média da Terra de 2°C para próximo de 1,5°C, mas com uma profunda dissonância entre esse ambicioso objetivo e os caminhos genéricos para atingi-los.

À despeito disso, Viola e Fraga (2015) consideram que sob o aspecto da necessária transição para uma economia de baixo carbono, o acordo implica um progresso limitado. Progressos incrementais são deficientes na mudança climática e os processos de médio e longo prazo estabelecidos pelo acordo tornam impossível evitar a mudança climática perigosa.

3.3) O Posicionamento do Brasil na Governança Global do Clima e a Política Climática Brasileira

O Brasil é uma grande potência do clima que, apesar de não possuir capacidade de veto sobre um eventual acordo, opera como catalisador ou obstáculo ao processo. Já em termos de compromisso com a mudança do clima, o posicionamento do Brasil oscilou muito na última década como veremos a seguir (FRANCHINI, 2016).

Até 2005, predominou um paradigma de crescimento econômico hiperintensivo em carbono, junto com um padrão de produção de GEE muito particular para um país de renda média, na medida em que mais da metade das emissões provinham do desmatamento e que o setor energético, de matriz relativamente limpa, pesava pouco na equação final (VIOLA e FRANCHINI, 2013, p 46).

No entanto, entre os anos 2005 e 2009, houve uma mudança radical no perfil e na trajetória de emissões do país. Ocorreu um processo de contração de emissões, derivado de uma drástica queda do desmatamento na Amazônia, cuja taxa média anual passou de quase 22 mil km² no período 2000-2005 para aproximadamente 7.500 km² em 2009; e no Cerrado, onde a queda foi de 14.200 km² entre 2002 e 2008 para 7.600 km² entre 2008 e 2009 (VIOLA e FRANCHINI, 2013, p 47).

¹⁵ Artigo publicado pelos autores na Folha de São Paulo em 18/12/15. Fonte: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/12/1720580-acordo-climatico-de-paris-e-fraco-para-descarbonizar-economia.shtml>. Acessado em: 11/11/16.

Alguns dos fatores que explicam essa queda são o aumento da capacidade institucional e da implementação da lei por parte da Federação, através da ação coordenada de agências de monitoramento, de fiscalização e de repressão; a criação de extensas áreas protegidas entre 2002 e 2007; a ação de ONGs internacionais e nacionais, cujas campanhas de conscientização da opinião pública resultaram na moratória da compra de soja proveniente da Amazônia e a moratória da compra de bois provenientes de áreas desmatadas por parte dos grandes frigoríficos; a cooperação crescente entre o governo federal e vários governos estaduais da Amazônia (FRANCHINI, 2013, p. 184).

O ápice do processo de contração foi o ano de 2009, no qual a produção de GEE foi aproximadamente 20% menor do que a de 2005, refletindo os efeitos da crise financeira internacional sobre a economia brasileira (VIOLA e FRANCHINI, 2013, p. 47). Esse controle do desmatamento permitiu ao governo abandonar a posição defensiva que vinha manifestando na arena internacional. O Brasil começava a mostrar disposição para aceitar certa regulação internacional na incorporação de florestas ao regime e passou a reconhecer a importância do REDD+¹⁶ para o regime de clima (EDWARDS e ROBERTS, 2015 apud FRANCHINI, 2016).

Em 2010, as emissões do país voltaram a crescer, estimuladas pela forte expansão de diversos setores econômicos - energia, indústria, agropecuária e resíduos. Assim, o perfil brasileiro de emissões se tornou mais similar ao de outros países de renda média com a grande expansão do consumo de diesel; o aumento da proporção de energia elétrica

¹⁶ O **REDD** (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação florestal ou, em inglês, *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*) é um conjunto de incentivos econômicos, com o fim de reduzir as emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação florestal -- mudanças que prejudicam a floresta e limitam seus serviços ambientais. O conceito parte da ideia de incluir na contabilidade das emissões de gases de efeito estufa aquelas que são evitadas pela redução do desmatamento e a degradação florestal. O conceito de REDD foi ampliado e é conhecido como REDD+: o sinal "+" inclui o papel da conservação, do manejo sustentável e do aumento de estoques de carbono nas florestas, indo além do desmatamento evitado e recuperação de florestas. Se refere à construção de um mecanismo, ou uma política, que deverá contemplar formas de prover incentivos positivos aos países em desenvolvimento que tomarem ações para a mitigação das mudanças climáticas. O financiamento virá de países desenvolvidos, dentro da lógica de responsabilidades diferenciadas que rege a Convenção do Clima. Fonte: <http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27940-entenda-o-que-e-redd/>. Acessado em 13/11/16.

de fontes fósseis; e o incremento do refinamento de petróleo (ABRANCHES e VIOLA, 2009 apud FRANCHINI, 2016, p. 181).

É importante destacar também as particularidades do setor energético brasileiro. Há uma histórica participação de fontes renováveis na matriz com o etanol e a hegemonia das usinas hidrelétricas na geração de eletricidade. Desse modo, a energia representou anualmente entre 10 e 15% das emissões totais do país entre 1990 e 2008, para atingir nos anos consequentes um patamar de aproximadamente 30%, com movimentos negativos em termos de emissão, incluindo uma grande expansão da demanda e uma carbonização da matriz energética devido à expansão de termoeletricas e da indústria petroleira (FRANCHINI, 2016, p. 184-185).

Outro aspecto essencial das emissões no Brasil é o setor de transporte dominado pelo rodoviário. O governo incentivou ainda sua expansão como mecanismo de estímulo para a economia em 2008 e novamente em 2012. Ademais, a política de transporte brasileira está dominada por interesses setoriais e corporativos. Já a agricultura, a partir de 2009, teve sua participação estabilizada em torno de um terço do total das emissões de GEE, mas houve uma expansão da produção com crescimento da superfície de território destinada à atividade (FRANCHINI, 2016).

Nesse sentido, no decorrer dos anos ocorreu o abandono progressivo do desmatamento como fonte emissora principal e isso trouxe novos desafios para a transição do Brasil para uma economia de baixo carbono, na medida em que já foram esgotadas as opções de mitigação mais baratas e fáceis (VIOLA e FRANCHINI, 2013, p 48). Na visão de Viola e Franchini (2013, p. 48), a trajetória declinante das emissões brasileiras não teve como causa uma revolução do baixo carbono, mas apenas o controle de uma atividade ilícita que tinha expressão substantiva no PIB do país. Dessa forma, o Brasil deixou de ter um baixo custo de descarbonização, o que criou a necessidade de adoção de políticas de mitigação mais compatíveis com uma economia avançada.

No que tange à legislação, a política climática brasileira passou por uma importante transição para uma posição mais reformista com a aprovação da Lei do Clima – Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída por essa lei, oficializou o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até

2020.¹⁷ Outra ação importante foi a criação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima¹⁸.

Esse progresso se deve também a movimentos de diversos setores sociais e políticos, que passaram a questionar de forma mais direta a posição do Ministério das Relações Exteriores (MRE) sobre a questão do clima, especialmente devido às expectativas com a Cúpula de Copenhague (COP 15).

A PNMC vai além de formalizar as posições brasileiras no âmbito externo. Além de amparar as posições brasileiras nas discussões multilaterais e internacionais sobre combate ao aquecimento global, a PNMC é um marco legal para a regulação das ações de mitigação e adaptação no país, pois busca ditar princípios, diretrizes e instrumentos para a consecução dessas metas nacionais independentemente da evolução dos acordos globais de clima (MOTTA, 2011, p. 31).

A PNMC tem como objetivo a compatibilização do desenvolvimento com a estabilidade do sistema climático, a redução das emissões antrópicas de GEE, o fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros, o cuidado com os recursos ambientais, a preservação e a recomposição da cobertura vegetal, e o desenvolvimento do mercado brasileiro de redução de emissões (VIOLA e FRANCHINI, 2013).

Para Viola e Franchini (2013, p. 49), esse avanço foi relevante e colocou o país no grupo de potências reformistas que internalizaram a questão climática na sua arquitetura jurídica como União Europeia, Japão, Coreia do Sul, Suíça e Noruega. No entanto, essa trajetória positiva começou a desacelerar a partir de 2011. Contudo, esse avanço não se produziu de forma sistemática e progressiva, sendo parte de um período de ativismo climático. O governo pouco desenvolveu a política de clima, já que os planos setoriais que a lei mandava foram apenas parcialmente desenvolvidos e aplicados; e nenhuma nova medida de mitigação de relevância foi anunciada (FRANCHINI, 2016, p. 193).

A partir de 2011, recuou-se do perfil reformador para posições profundamente conservadoras afetada por questões como a expansão significativa do setor petroleiro, a

¹⁷ Informações constantes no site: <http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acessado em: 13/11/2016.

¹⁸ O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) foi criado pela Lei nº 12.114/2009 e regulamentado pelo Decreto nº 7.343/2010. O Fundo é um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituída pela Lei nº 12.187/2009. Ele tem por finalidade financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à mitigação (ou seja, à redução dos impactos) da mudança do clima e à adaptação a seus efeitos. Fonte: <http://www.mma.gov.br/clima/fundo-nacional-sobre-mudanca-do-clima>. Acessado em 13/11/2016.

adoção do novo código florestal - que flexibilizou o marco regulatório das florestas e manifestou o poder de pressão dos ruralistas - a nova política industrial de promoção incondicional da indústria automobilística, a redução das tarifas de energia elétrica, a redução de impostos para evitar altas no preço da gasolina, o agravamento dos problemas no setor de transportes e a estagnação na implementação da Lei do Clima (VIOLA E FRANCHINI, 2013).

Para Franchini (2016), o Brasil retrocedeu em direção ao campo conservador com os planos brasileiros de mitigação utilizando cenários de tendências exageradas e aproveitando ações de mitigação baratas em andamento; e com a narrativa oficial de que o país nada deve à sociedade internacional porque já fez um esforço único e significativo de mitigação com o sucesso da estratégia de controle de desmatamento desde 2005. Isso se refletiu nas COP seguintes, nas quais o Brasil teve posições conservadoras atreladas aos BRICS¹⁹.

A Rio+20 é um bom exemplo para analisar a política externa brasileira de clima. A posição do país nessa Cúpula também foi conservadora, evitando o debate da mudança climática ao diluir o eixo ambiental do evento, destacando seu eixo social (FRANCHINI, 2016). Na Cúpula de Varsóvia de 2013 ocorreu um novo movimento conservador da diplomacia brasileira de clima, ao ressuscitar o princípio das Responsabilidades Históricas pelas emissões, doutrina que tinha sido abandonada desde 2008.

Já na COP de Lima, em 2014, o Brasil trouxe a proposta de diferenciação concêntrica²⁰, baseada na tradicional divisão entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, que pouco muda a visão do país em relação à partilha de custos e responsabilidades na estabilização do sistema climático (FRANCHINI, 2016).

À despeito disso, vale ressaltar que o Brasil apresentou seu INDC²¹ (pretendida contribuição nacionalmente determinada) no dia 27 de setembro de 2015 ao Secretariado da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para o

¹⁹ BRICS é um acrônimo que se refere aos países Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, que juntos formam um grupo político de cooperação.

²⁰ Nesse círculo concêntrico, estariam no centro os países desenvolvidos com metas de mitigação absoluta, no círculo seguinte estariam os países com metas menos rígidas; finalmente, no círculo externo estariam os países sem metas – os menos desenvolvidos.

²¹ O Brasil se comprometeu a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025 e em reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030. Para isso, o país se compromete a aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para aproximadamente 18% até 2030, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030.

novo acordo que foi adotado na 21ª Conferência das Partes (COP-21), em Paris²². Essa comunicação significou o primeiro anúncio de metas de mitigação para a economia toda em seis anos, embora ela estivesse relacionada com os anúncios feitos na visita da Presidente Dilma Rousseff aos Estados Unidos em meados de 2015 (FRANCHINI, 2016).

Entretanto, algumas críticas foram tecidas ao INDC do Brasil. Para Araújo e Leite (2016), o INDC está em sintonia com a evolução da política climática brasileira iniciada em 2009, quando a Mudança Política Nacional do Clima foi promulgada sem representar um avanço para o desenvolvimento de baixo carbono. Os objetivos fixados no INDC não avançam em relação ao que já foi estabelecido pela legislação nacional em vigor. As metas específicas para o setor da energia são consideradas tímidas em relação ao potencial brasileiro. O planejamento energético continua confiando pesadamente na expansão de grandes usinas de energia térmica e de usinas hidrelétricas, que enfrentam várias restrições, desde licenças ambientais à falta de recursos financeiros para a sua construção.

Isso demonstra que escolhas passadas dificultam a orientação de políticas públicas para caminhos distintos daqueles já trilhados – *path dependence*. Para os autores, a implementação de políticas é um grande desafio para a mitigação das mudanças climáticas no Brasil. O país enfrenta dificuldades com a integração e a implementação de políticas públicas. Isto é, a dificuldade está em pôr legislação ambiental em prática, visto que a aplicação destas regras implica não só agências governamentais ambientais, mas também subsistemas de política de transportes, de energia, entre outros (ARAÚJO e LEITE, 2016).

À guisa de conclusão, observa-se que o Brasil oscilou muito em seu compromisso climático, passando de um vilão condenado mundialmente pela destruição da Amazônia para um ator moderado que conseguiu estabilizar o problema do desmatamento e sobre isso construiu uma política de clima com metas de mitigação (FRANCHINI, 2016, p. 217).

No período de análise dessa pesquisa (2011-2014), percebe-se que, em termos gerais, o Brasil estava mais perto do campo conservador, mesmo que em um grau moderado, visto que a preocupação com o crescimento do PIB sem responsabilidade ambiental levou a uma estagnação do PNMC e de seus planos setoriais; à estabilização da curva de redução do desmatamento; ao aumento das emissões do setor de agricultura;

²² O documento está disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-INDC-portugues.pdf. Acessado em: 14/11/2016.

e à convivência no setor de energia de elementos contraditórios com incentivos positivos de matrizes limpas à sombra dos velhos modelos de exploração de energia.

No próximo capítulo, apresentamos o código de análise documental elaborado de forma a priorizar as categorias de análises construídas a partir da discussão deste capítulo e do capítulo anterior. Esse código será utilizado para analisar o conteúdo dos documentos coletados que abrangem debates sobre mudanças climáticas ocorridos no âmbito do Congresso Nacional para fins de controle.

4) Aplicação do Código de Análise Documental – Parte 1

O propósito desse capítulo e do próximo é o de apresentar a aplicação da análise de conteúdo feita nas notas taquigráficas das audiências públicas da CMA; da CMADS; e da CMMC. Nessa primeira parte, trazemos um panorama do que foi discutido nessas comissões entre 2011 e 2014 e os atores que participaram das reuniões. Expomos também as categorias de assunto ou tópico elaboradas.

Na análise da codificação realizada por meio do NVIVO, examina-se as palavras mais frequentes nos debates. Após, classifica-se as audiências públicas dentro das categorias construídas; e descreve-se os temas mais tratados nas reuniões com a frequência em que as palavras principais foram encontradas, assim como um resumo das principais discussões de cada categoria com fragmentos extraídos das notas taquigráficas.

4.1) Panorama Geral

Antes de apresentarmos o código para a análise de conteúdo dos documentos selecionados, convém analisar de forma sintética os principais eventos do período estudado. No capítulo anterior já foi dado destaque aos principais eventos internacionais sobre mudança climática e à trajetória do compromisso climático brasileiro na esfera internacional. Agora, é preciso verificar as principais pautas dentro do Congresso Nacional entre 2011 e 2014 que influenciaram as discussões sobre mudança climática e inspiraram a construção do código de análise dessa pesquisa.

Como abordado no capítulo anterior, esse período foi um ponto de inflexão pelo aumento das emissões de gases de efeito estufa no país após uma fase de avanços do compromisso nacional com as mudanças climáticas. Com a redução nas taxas de desmatamento, o Brasil precisava ter evoluído para uma verdadeira economia de baixo carbono a fim de prosseguir com sua trajetória declinante das emissões. No entanto, o que assistimos foram retrocessos nas metas para alcançar o compromisso nacional voluntário assumido na Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Primeiramente, é preciso citar os marcos legais que embasavam os debates naquele momento. Em 2009, a Lei 12.187 estabeleceu a Política Nacional sobre Mudança do Clima e a Lei 12.114 instituiu o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. A Lei nº 12.187/2009 e o Decreto nº 7390/2010, que a regulamenta, determinava que fossem elaborados planos setoriais de mitigação e adaptação. O Brasil também aprovou a Lei nº 12.305, de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

No ano de 2011, a CMA concentrou-se principalmente nas discussões acaloradas em torno da reforma do Código Florestal. O debate em torno do assunto foi extremamente politizado, com abordagens bastante radicais. Essa Comissão do Senado já organizava audiências públicas para debater o tema antes mesmo de sua tramitação sair da Câmara dos Deputados e ir para Senado Federal. As discussões eram referentes à alteração da Lei nº 4771/65, proposto pelo PL 1.876/1999 e seus apensos. As pressões para a mudança do Código surgiram quando foram criadas normas que sinalizaram a possibilidade de os proprietários rurais que descumprissem a lei serem multados (SILVA, MARQUES e SAMBUICHI, 2016).

Com a edição do Decreto 6.514²³, de 2008, houve aumento das ações de fiscalização dos órgãos ambientais e do Ministério Público contra agricultores com passivos ambientais. Esses fatores desencadearam a movimentação dos representantes do Setor Agrícola no Congresso Nacional, que propuseram uma revisão geral do Código Florestal visando introduzir mudanças relativas ao conceito e à obrigatoriedade de manter a Reserva Legal, além de tentar garantir a manutenção de atividades agrícolas em Áreas de Preservação Permanente (APP) (SANTOS, 2012, p. 13).

Esse foi um tema muito sensível que ocupou grande espaço das pautas do Congresso Nacional. No caso da CMA, das 24 audiências públicas selecionadas ocorridas durante o ano de 2011, 16 (aproximadamente 67%) tratavam do Código Florestal, nas quais os parlamentares buscaram coletar subsídios técnicos-jurídicos para o aperfeiçoamento da reforma do Código.

A questão da revisão do Código Florestal é de interesse para essa análise, pois tem impacto direto nas Mudanças Climáticas. Uma das formas de reduzir as emissões de CO₂ é proteger as florestas. Florestas em pé constituem estoques de carbono. Sua destruição contribui para agravar o aquecimento global. Além de evitar as emissões de CO₂, a conservação das florestas é importante para o equilíbrio climático devido às funções que elas desempenham na regulação do ciclo das águas e da temperatura, entre vários outros serviços e produtos que fornecem para a sociedade. Dessa forma, para conservar nossas florestas e biodiversidade, a abordagem mais adequada é investir nas áreas protegidas²⁴.

²³ Decreto assinado pelo então Ministro do Meio Ambiente, Carlos Minc, que, ao regulamentar as infrações e sanções administrativas ao Meio Ambiente previstas na Lei de Crimes Ambientais (9.605/98), estabeleceu, em seu art. 55, pena de multa para a não averbação da Reserva Legal (RL).

²⁴ Relatório sobre Desmatamento e Mudanças Climáticas da Arpa – um novo caminho para a conservação da Amazônia. Disponível em: http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/desmatamento_e_mudancas_climaticas.pdf. Acessado em: 21/12/2016.

Entretanto, algumas das alterações propostas pelo novo Código Florestal chocavam diretamente com a Política Nacional de Mudanças do Clima, especialmente devido às brechas abertas para o desmatamento.

Além das questões predominantes sobre o Código Florestal, a CMA debateu naquele ano o Programa Nuclear Brasileiro; o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; Economia Verde (Mecanismos de Desenvolvimento Limpo e Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação); Serviços Ambientais; e incêndios florestais. Além disso, os senadores pertencentes à Comissão trataram da preparação do Brasil para a Rio+20 e da posição do governo brasileiro dentro do G20.

Da mesma forma, no ano de 2011, as discussões em torno do Novo Código Florestal foram o fio condutor dos debates na CMADS da Câmara dos Deputados. Embora o Relatório de Atividades da Comissão²⁵ apresente um número muito maior de audiências públicas ocorridas no período, só foram encontradas cinco notas taquigráficas dos eventos realizados naquele ano, sendo que três se relacionavam com as questões climáticas: Código Florestal, Água e Segurança Nuclear.

Na CMMC, ocorreram audiências públicas para discorrer sobre as causas e consequências da mudança do clima; os impactos econômicos da mudança do clima no Brasil e no mundo; os mecanismos e as negociações internacionais; os instrumentos domésticos de enfrentamento (mitigação e adaptação); os compromissos voluntários do Brasil; a efetivação da Política, do Fundo e do Plano Nacional sobre Mudança do Clima; a Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Global do Clima; o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE); e a natureza jurídica das Reduções Certificadas de Emissões (RCE)²⁶.

Observa-se que a CMMC tratou mais diretamente dos tópicos ligados às mudanças climáticas. Entretanto, como já ressaltado, as questões tratadas pelas outras comissões também tinham impactos na política brasileira de mudança climática. A questão da energia nuclear, por exemplo, é relevante no contexto da mudança climática, pois reduzem as emissões de carbono, apesar dos problemas referentes ao que fazer com os resíduos tóxicos. A preocupação com a energia nuclear no período ocorreu devido ao

²⁵ Relatório disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/documentos-1/relatorio-anual-de-atividades>. Acessado em: 21/12/2016.

²⁶ Essas informações estão reunidas no Relatório de Atividades da Comissão disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?1&codcol=1450>. Acessado em: 21/12/2016

grave acidente em Fukushima, Japão, em 11 de março de 2011, o que reacendeu os alertas quanto ao programa nuclear brasileiro.

Já o ano de 2012 foi marcado pela realização da Rio+20 no Brasil. Por isso, grande parte das audiências públicas da CMA foram dedicadas aos temas do evento, à posição do Brasil nas negociações e aos resultados da Conferência. Trouxemos algumas conclusões sobre a Rio+20 no capítulo anterior. Esse foi um evento de destaque no período e apesar de todas as limitações em seus resultados, a Conferência ocorrida no Brasil estimulou mais o interesse dos deputados em assuntos como desenvolvimento sustentável, economia verde e biodiversidade. Além disso, houve audiências públicas para discutir a elaboração do projeto de lei de proteção ambiental do bioma Cerrado; e a substituição do PIB por novo índice de desenvolvimento sustentável.

A CMADS e a CMMC ainda reverberaram discussões sobre o Código Florestal e destacaram a organização da Rio+20. Essa pesquisa também utilizou audiências públicas da CMADS cujos temas eram os seguintes: o Pacto das Águas; o uso de carvão oriundo da mata nativa para a produção de ferro-gusa pelas siderúrgicas; a problemática da seca no Nordeste; e a instalação de pequenas centrais hidrelétricas no Pantanal. E da CMMC, as seguintes: cidades sustentáveis; pagamento por Serviços Ambientais; REDD+; Economia Verde; Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA; segurança alimentar e nutricional no contexto da mudança do clima; estratégias de conservação da biodiversidade brasileira e combate ao desmatamento; o bioma Cerrado; COP-18; Planos de Mitigação e Adaptação da Política Nacional de Mudança Climática; estudo GLOBE sobre Legislação Florestal. Assim, a CMADS também se concentrou na questão energética, que estava ganhando cada vez mais força por causa dos estímulos do governo; e a CMCC se voltou para a Política Nacional de Mudança Climática e a necessidade de implementação dos planos setoriais.

No ano de 2013, as discussões dentro da CMA foram mais diversificadas. Os senadores trataram de assuntos como o Plano Estratégico de Recursos Hídricos do Rio Amazonas; opções de Mitigação de Gases do Efeito Estufa; a construção de usinas hidrelétricas; e a exploração do gás natural de xisto. Mas ainda foram debatidos os desdobramentos do Código Florestal e os resultados da Rio+20. Enquanto isso, os deputados da CMADS debateram a implantação da inspeção veicular no Brasil; o uso do bioma da Caatinga; o desmatamento na Amazônia; o processo de revisão do Plano Nacional sobre Mudança Climática; a situação da energia nuclear; a poluição e passivos ambientais das bacias hidrográficas do Brasil; a Política Nacional de Meio Ambiente; e a

exploração do xisto em território nacional. Da mesma forma que na CMA, a Rio+20 e o Código Florestal ainda causaram muitas discussões.

A CMCC realizou audiências públicas sobre o cumprimento das metas brasileiras de redução de emissões; o pagamento por Serviços Ambientais; a adaptação às mudanças climáticas e a prevenção de desastres; a IV Plataforma Global para Redução de Riscos de Desastres; o marco legal sobre o sistema nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação, Conservação, Manejo Florestal Sustentável, Manutenção e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – REDD+; o Projeto Opções de Mitigação de Gases de Efeito Estufa (GEE) em Setores Chave do Brasil; a sustentabilidade ambiental e o setor agrícola; a agricultura de baixo carbono; os mecanismos financeiros e tributários para uma economia de baixo carbono; e a preparação para a 19ª Conferência das Partes (COP-19).

Verifica-se que nesse período o boom da exploração de gás de xisto (gás natural); e os embates acerca dos royalties do petróleo e do Pré-Sal geraram uma atenção maior sobre as questões energéticas. Ademais, os problemas cada vez mais constantes com as secas e outros desastres naturais atraíram para a agenda matérias como a gestão de desastres naturais e recursos hídricos, acompanhando uma tendência internacional. Os relatórios do IPCC vêm demonstrando que as emissões de gases originadas por atividades humanas estão aumentando a frequência de fenômenos climáticos extremos, especialmente nas nações em desenvolvimento. Mesmo com a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012) passou-se a observar que o país ainda estava longe de alcançar os objetivos da legislação em um contexto no qual a ocorrência de desastres no Brasil não era um fenômeno isolado ou pontual.

Em 2014, as audiências públicas da CMA estavam relacionadas à conservação de florestas e escassez de água. Da CMADS foram selecionadas notas taquigráficas de reuniões com temas como a poluição atmosférica nas grandes cidades; Telhado Verde; vazão do Rio São Francisco; e resultados do Código Florestal. Por fim, de acordo com o próprio Relatório de Atividades da CMMC²⁷, a Comissão aprofundou o debate sobre a participação brasileira nas negociações multilaterais sobre mudanças climáticas; o papel da agricultura para a adaptação; os incentivos econômicos para mitigação; a economia de baixo carbono; o Relatório do IPCC; e as medidas para diminuir a vulnerabilidade às secas e enchentes.

²⁷ Relatório disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?1&codcol=1450>. Acessado em 22/12/2016.

Portanto, já temos subsídios para examinar, nas próximas seções, os tipos de atores presentes nas audiências públicas e os tópicos acerca das mudanças climáticas mais tratados. Diante da complexidade e diversidade de questões e setores econômicos que envolvem as mudanças climáticas, é preciso averiguar que temas estão mais sujeitos ao controle legislativo no Brasil e à participação da sociedade nas discussões realizadas.

4.2) Os Atores

Um dos aspectos mais importantes de um instrumento de controle como a audiência pública é sua abertura para a participação de atores diversos, sejam governamentais ou não-governamentais. Realizam-se audiências públicas para assegurar a participação de todos que, de forma direta ou indireta, possam sofrer os reflexos da decisão adotada, procurando dar à decisão política o maior grau possível de legitimidade e transparência. Contudo, a simples presença não assegura a participação efetiva.

Para o controle horizontal, essa participação é essencial, pois auxilia na correção das assimetrias de informação entre o Executivo e o Legislativo e tratam de temas de interesse público, complementando a accountability vertical. Em questões técnicas, como aquelas que envolvem à política climática, a participação de atores governamentais e da comunidade científica é ainda mais crucial para a fiscalização das atividades de governo. Além disso, as audiências públicas são amplamente divulgadas, o que torna o acesso dos indivíduos a informações públicas mais fácil.

As questões em torno das mudanças climáticas costumam causar debates bastante polarizados e acalorados. Sendo assim, as audiências públicas, se utilizadas de maneira instrumental, são uma boa oportunidade de dar voz a pontos de vista diversos e conflitantes, muitas vezes não representados proporcionalmente dentro do Congresso Nacional.

Nesse sentido, vamos conhecer agora quais segmentos participaram das discussões no período estudado. Os dados foram extraídos dos resultados do processo de codificação das notas taquigráficas por meio dos casos organizados no NVIVO11.

4.2.1 Parlamentares

Por meio da análise dos dados, contabilizou-se a participação de 86 parlamentares nas audiências públicas estudadas, sendo 45 senadores e 41 deputados. Ressalta-se que foi registrada a participação apenas de parlamentares que fizeram uso da fala durante as reuniões.

Cabe destacar que essa diferença no número de participantes do Senado e da Câmara pode ter várias explicações. Uma delas é uma quantidade mais reduzida de notas taquigráficas selecionadas da CMADS da Câmara dos Deputados. Outra explicação é que, no período estudado, as discussões sobre o Código Florestal estavam mais intensas no Senado Federal, o que elevou o número de participação dos senadores na CMA. Por fim, foi possível notar que, nas notas taquigráficas das audiências públicas examinadas, os senadores faziam mais o uso da fala que os deputados. Geralmente, os deputados que costumavam discursar sobre essas matérias variavam muito pouco de uma reunião para outra. Entretanto, o escopo reduzido dessa pesquisa não pode levar a generalizações a partir deste ponto.

Salienta-se que a variável partidária não foi considerada relevante para esta pesquisa. Em entrevistas exploratórias com consultoras legislativas da Câmara dos Deputados²⁸, obteve-se a informação de que na agenda de mudanças climáticas a discussão é muito técnica e não há um claro posicionamento dos partidos sobre a questão. Com algumas exceções, a hipótese é a de que o posicionamento dos deputados não poderia ser explicado diretamente pela afiliação partidária. Da mesma forma, as representantes da consultoria legislativa da Câmara dos Deputados acreditam que a divisão dos congressistas entre governistas e opositores não tem um alto grau de relevância na agenda ambiental. Essas hipóteses podem ser testadas por outros trabalhos, especialmente porque esse ponto de vista é apenas da Câmara dos Deputados e não do Senado Federal, mas verificá-las não foi o foco dessa pesquisa.

No próximo capítulo, abordaremos os posicionamentos e a percepção desses parlamentares no que tange às mudanças climáticas. Abaixo, segue a lista de deputados e senadores que atuaram nessas audiências públicas:

Senadores	Deputados
Acir Gurgacz	Adrian
Aloysio Nunes Ferreira	Aldo Rebelo
Ana Amelia	Alfredo Sirkis
Ana Rita	Amauri Teixeira
Anibal Diniz	Anselmo de Jesus

²⁸ Foi realizada entrevistas exploratórias com Roseli Senna Ganem, Consultora Legislativa da Área XI da Câmara dos Deputados – Meio Ambiente e Direito Ambiental, Organização Territorial, Desenvolvimento Urbano e Regional; e com Maria Ester Mena Barreto Camino, Consultora Legislativa da Área XVIII – Direito Internacional Público e Relações Internacionais.

Antônio Carlos Valadares	Antônio Bahlmann
Antonio Russo	Antônio Carlos Mendes Thame
Blairo Maggi	Arnaldo Jardim
Casildo Maldaner	Arnaldo Jordy
Cícero Lucena	Assis Carvalho
Ciro Nogueira	Bernardo Santana Vasconcellos
Clésio Andrade	Celso Maldaner
Cristovam Buarque	Claúdio Cajado
Cyro Miranda	Claúdio Puty
Demóstenes Torres	Colbert Martins
Eduardo Amorim	Domingos Dutra
Eduardo Braga	Fábio Feldmann
Fernando Collor	Fernando Ferro
Flexa Ribeiro	Giovani Cherini;
Gleisi Hoffmann	Glauber Braga
Inácio Arruda	Ivan Valente
Ivo Cassol	Jorge Pinheiro
Jayme Campos	José Sarney Filho
João Pedro	Luiz Carlos Heinze
Jorge Viana	Luiz Noé
Kátia Abreu	Márcio Macedo
Lindbergh Farias	Marcos Montes
Lúcia Vânia	Moacir Micheletto
Luiz Henrique	Oziel Oliveira
Marcelo Crivella	Paulo César
Marisa Serrano	Paulo Piau
Mozarildo Cavalcanti	Penna
Osvaldo Sobrinho	Perpétua Almeida
Paulo Davim	Reinhold Stephanes
Pedro Taques	Ricardo Tripoli
Reditario Cassol	Rosane Ferreira
Ricardo Ferraço	Stefano Aguiar
Rodrigo Rollemberg	Toninho Pinheiro
Sérgio Petecão	Valdir Colatto
Sérgio Souza	Vilalba

Valdir Raupp	Zé Geraldo
Vanessa Grazziotin	
Waldemir Moka	
Wilder Moraes	
Zeze Perrella	

4.2.2 Atores Governamentais

Ocorreram oitivas frequentes de representantes dos ministérios, autarquias e empresas públicas em todas as comissões estudadas. Foi registrada a participação de 124 representantes de diversos órgãos governamentais dentre os quais estão: Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento; Ministério das Cidades; Ministério da Fazenda; Ministério de Minas e Energia; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Saúde; Ministério da Pesca; Ministério da Integração Nacional; Ministério dos Transportes; Ministério da Educação; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério da Defesa; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Banco Central; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Comissão Nacional de Energia Nuclear; Departamento Nacional de Trânsito; Receita Federal do Brasil; Agência Nacional de Águas; Agência Nacional de Petróleo; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais; Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade; Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas; Marinha do Brasil; Comissão Interministerial para os Recursos do Mar; Conselho Administrativo da Preservação Ambiental; Comissão Nacional de Energia Nuclear; PETROBRAS; Presidência da República e Operador Nacional do Sistema Elétrico.

Essa variedade de órgãos governamentais demonstra a complexidade da política climática brasileira, com uma intrincada gama de instituições e órgãos colegiados. Tanto a gestão quanto o controle dessa política são um desafio para os atores envolvidos no processo. É difícil afirmar quem fala pelo governo sobre questões climáticas, já que é uma área com várias intersecções com outros setores de políticas públicas e não possui, em nível federal, um órgão específico de regulação e execução.

Nas audiências pesquisadas, os órgãos mais ativos foram o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

(MAPA). Estes ministérios são os que tem mais prerrogativas na implementação dos planos previstos na Política Nacional de Mudanças Climáticas. Os assuntos relacionados ao desenvolvimento da articulação federativa, planejamento e regulação setorial, além do desenho de políticas públicas de mitigação e adaptação, são coordenados pelo MMA e os assuntos ligados à pesquisa e inovação, estimativas e inventários de emissões e gestão do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo são tratados pelo MCTI²⁹. A atuação do MAPA se deve a importâncias da política agrária para o país e seu impacto nas políticas climáticas e de biodiversidade. Já a presença do MRE atesta o entrelaçamento entre política doméstica e política internacional da política de mudança climática.

Cabe salientar a atuação do Ministério da Fazenda, BNDES, Banco Central e Receita Federal do Brasil, pois manifesta a preocupação com o uso de instrumentos econômicos para mitigar os problemas das mudanças climáticas.

4.2.3 – Organizações Não-Governamentais e Organizações Internacionais

Algumas organizações não-governamentais acompanham sistematicamente as discussões ambientais no Congresso Nacional, incluindo as questões climáticas. Entre essas organizações estão o Instituto Socioambiental (ISA); o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA); o Greenpeace; a WWF Brasil; e The Nature Conservancy (TNC).

Também participaram dessas audiências públicas as seguintes Organizações Não-Governamentais e Organizações Internacionais: Fundação Pró-Natureza; Movimento Nossa Brasília; Grupo Arquitetura Econômica Internacional (GTAEI); Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente; Mobilização dos Povos Indígenas do Cerrado; Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais; Fundação Amazonas Sustentável; Direito por um Planeta Verde; União Internacional para a Conservação da Natureza; Fase Nacional; Amigos da Terra Brasil; Globe Internacional; SOS Mata Atlântica; Movimento das Quebradoras de Coco-Babaçu; Instituto de Desenvolvimento Econômico e Sócio-Ambiental (IDESA); Associação Tecnologia Verde Brasil; Grupo ambientalista Gambá e articulação antinuclear brasileira; Instituto Nova Acrópole; Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP); Instituto Brasileiro de Proteção Ambiental; ECODATA; Organização das Nações Unidas (ONU); Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA); Conservação Internacional;

²⁹ Informações disponíveis em: <http://planetasustentavel.abril.com.br/blog/blog-do-clima/2013/09/20/governanca-sobre-mudancas-climaticas-no-brasil/>. Acessado em: 22/12/2016

Convenção da Diversidade Biológica; União Internacional para Conservação da Natureza; CITIES; Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC); e International Council of Environmental Law.

As intervenções dessas organizações, juntamente com as entidades de pesquisa e comunidade científica, trazem às reuniões pontos de vistas importantes e subsídios técnicos para alimentar o debate.

4.2.4 – Entidades de Pesquisa e Comunidade Científica

Entidades de pesquisa e da comunidade científica também participaram de modo sistemático. Serão mencionados aqui algumas dessas entidades representadas nas audiências: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM); Professores de Universidades Federais e Estaduais; Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência; Univeresity of Sidney School of Law; Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia Antártico de Pesquisas Ambientais - INCT APA; Academia Brasileira de Ciências; Instituto de Saúde e Sustentabilidade; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon); Australian Centre for Agriculture and Law; Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE); Instituto Sociedade, População e Natureza; Fundação Joaquim Nabuco; Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (Pólis); dentre outros.

4.2.5 – Outros atores

No grupo de outros atores, incluímos os representantes do setor produtivo (indústria, associações, confederações); sindicatos; representantes dos governos estaduais e municipais; representantes do Ministério Público; ex-Ministros; Comitês de Bacias; dentre outros que não se encaixaram nos casos mencionados acima. Todos esses representantes foram vozes de diversos grupos políticos e da sociedade civil nas discussões em análise.

4.3) Categorias de assunto ou tópico

O primeiro passo para iniciar essa análise de conteúdo foi verificar as palavras-chave (*Keywords*) mais usadas nas transcrições das reuniões selecionadas. Uma palavra repetida várias vezes o é por algum motivo e isso contribui no exame geral das fontes pesquisadas. Por meio do NVIVO, foi feito esse levantamento que deu origem a uma

Nuvem de Palavras, uma forma mais prática de visualizar as frequências das palavras. Segue abaixo a Nuvem de Palavras gerada:



Nuvem de Palavras – Notas Taquigráficas

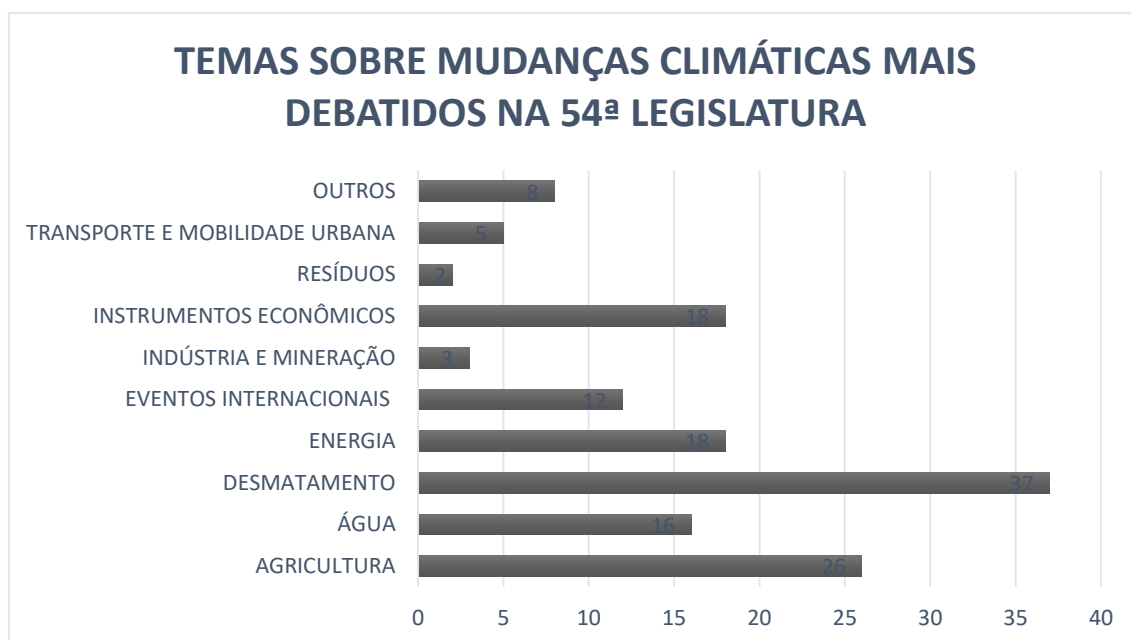
Essa nuvem é um modo heurístico de análise das fontes documentais. Assim, é possível ter uma noção dos temas em questão e do tipo de instrumento de controle utilizado devido a referências como presidente, ministério, reunião e país. Destaca-se a presença de palavras como código, florestal, sustentável, água, climáticas, mudanças, agricultura, Amazônia, mundo e ambiental, que denotam os tipos de discussões que ocorreram no período investigado.

Além dessa análise, para saber quais temas ligados às mudanças climáticas foram mais debatidos no Congresso Nacional entre 2011 e 2014, construíram-se categorias para classificar as Notas Taquigráficas selecionadas. As categorias foram elaboradas por meio da leitura exploratória das audiências públicas e das referências bibliográficas sobre mudanças climáticas. Desse modo, a base de construção dessas categorias são os setores emissores de carbono e as áreas impactadas. Ademais, adicionamos duas outras categorias devido à constância com que apareceram nas reuniões examinadas: os instrumentos econômicos para o controle das emissões e os eventos internacionais de destaque no período.

Classificou-se as audiências com base na leitura das respectivas notas taquigráficas a fim de verificar quais temas foram predominantes em cada reunião. Abaixo segue o quadro com as categorias elaboradas:

CATEGORIAS DE ASSUNTO OU TÓPICO	
1	Agricultura
2	Água
3	Desmatamento
4	Energia
5	Eventos Internacionais
6	Indústria e Mineração
7	Instrumentos Econômicos
8	Resíduos
9	Transporte e Mobilidade Urbana

É preciso salientar que há notas que tiveram de ser classificadas em mais de uma categoria e outras não se inseriram em nenhuma das categorias acima por terem como tema central um assunto que não se enquadrava nessa codificação. Dessa forma, foram classificadas em “outros”. Ressalta-se que essa classificação foi feita com base na leitura completa de cada nota taquigráfica. Sendo assim, observou-se a presença de muitos temas em grande parte das discussões. Buscou-se, então, elencar aqueles mais frequentes durante toda a discussão da audiência pública. Essa análise resultou no gráfico abaixo:



Nota-se que Desmatamento, Agricultura, Energia e Instrumentos Econômicos foram os tópicos mais constantes nas discussões analisadas. Esse resultado coaduna-se com o panorama apresentado anteriormente, isto é, os assuntos mais frequentes têm muita relação com os acontecimentos que instigaram os debates nas comissões legislativas estudadas no período entre 2011 e 2014.

Para embasar essa análise de conteúdo, também foram selecionados fragmentos das notas taquigráficas a fim de observar os vínculos das categorias com o processo político doméstico em torno do controle das mudanças climáticas. Para cada categoria, pesquisou-se a frequência da palavra e seus derivados nas fontes consultadas. Essas consultas foram feitas por meio dos instrumentos disponíveis no NVIVO 11. Abaixo segue uma breve descrição das categorias elencadas para mostrar como o tema foi abordado nas audiências. Ademais, ressalta-se os planos setoriais correspondentes para o atendimento do compromisso voluntário brasileiro.

4.3.1 - Agricultura

A palavra agricultura e seus derivados foi falada 2.306 vezes no total, contabilizando todas as notas taquigráficas selecionadas. Com essa cobertura nas fontes pesquisadas, atesta-se a importância do setor no Brasil.

As atividades agrícolas podem ser ao mesmo tempo vulneráveis à mudança global do clima, quanto promovedoras de gases de efeito estufa, pois a agricultura é uma atividade altamente dependente do clima. A mudança climática pode afetar a produção agrícola de várias formas, seja aumentando a ocorrência de eventos extremos ou

modificando a ocorrência e a severidade de pragas e doenças, entre outros efeitos. A agricultura também contribui para o efeito estufa com emissões de gases como o metano (CH₄), dióxido de carbono (CO₂), óxido nitroso (N₂O) e óxidos de nitrogênio (NO_x).

O atual modelo de desenvolvimento rural e agrícola do Brasil está passando por uma transição. O grande desafio é superar a dicotomia entre produção e proteção ambiental, por meio da integração dos objetivos e instrumentos das políticas ambientais e agrícolas dentro do marco geral do desenvolvimento sustentável. Fazer a transição para o desenvolvimento rural sustentável depende da motivação e construção de consensos, mediados por uma relação democrática e com diálogo entre a política ambiental e as populações rurais³⁰.

O Plano Setorial de Agricultura faz parte dos planos setoriais previstos na Política Nacional de Mudança Climática e regulamentados em 2010. Esse plano faz parte do compromisso voluntário do Brasil para 2020 representando aproximadamente 15% do compromisso (FRANCHINI, 2016, p. 189).

A presença do setor agricultura no total de emissões brasileiras entre 1990 e 2008 esteve ensombrecida pelo predomínio das emissões do desmatamento. Contudo, a partir de 2009 a participação do setor se estabilizou em torno de um terço do total das emissões de GEE (FRANCHINI, 2016, p. 191). A expansão da produção do setor teve como consequência um aumento na participação no PIB e nas exportações do país. Esse movimento também implicou um crescimento do poder econômico e político do setor na trajetória do desenvolvimento brasileiro (VIOLA ET AL, 2013 apud FRANCHINI, 2016, p. 191).

Diante do que foi exposto, compreende-se porque o setor agrícola gera tantos embates nas discussões ambientais. Na leitura das notas sobre o Código Florestal, observa-se a importância que a agricultura tem dentro do Legislativo Brasileiro:

“Proteger a agricultura não é só proteger um negócio. “Ah, campanha contra o agronegócio”. A minha impressão é de que esse termo é infeliz e muito mal usado. A agricultura é muito mais do que um negócio. A agricultura e o campo no Brasil são partes da nossa identidade nacional, da nossa cultura, da origem da nossa música, do nosso folclore, da nossa culinária. A sociedade, o governo e o Estado não podem virar as costas para essa atividade, não. Toda ela, cada uma com a sua função: a grande, a média e a pequena, que é a maior parte e a que precisa de maior proteção e que é a

³⁰ Informações disponíveis no Portal do Ministério do Meio Ambiente:
<http://www.mma.gov.br/desenvolvimento-rural> Acessado em: 27/12/2016

mais vulnerável às exigências da legislação. É possível fazer essas escolhas? Eu acho que é. Vai prejudicar algum interesse? Não. Os pobres, os trabalhadores, as donas de casa, a classe média, ninguém vai ser prejudicado por isso. Pode contrariar interesses lá fora, mas acho que isso é da vida” (REBELO, 2011 – Deputado Federal).

Destaca-se também o discurso da Ministra do Meio Ambiente entre 2010 e 2016, Izabella Mônica Vieira Teixeira, que foi convocada para analisar as questões sobre agricultura no contexto da Reforma do Código Florestal:

“Para produzir, a agricultura brasileira não precisa desmatar ou ser baseada em novos desmatamentos de natureza ilegal. Isso é verdade, porque a própria agricultura brasileira – isto são dados que temos no próprio Mapa, dentro da agricultura de baixo carbono, que é um plano setorial da Política Nacional de Mudanças Climáticas -, pelo seu desenvolvimento tecnológico nos últimos cinquenta anos, foi responsável por não ter desmatamento em mais de quatrocentos milhões de hectares neste País” (TEIXEIRA, 2011 – Ministra do Meio Ambiente)

No que tange às mudanças climáticas, o Senador Sérgio Sousa tratou das dificuldades extremas para a agricultura com o aumento da temperatura média da Terra:

“Com o atual conjunto de obrigações e de objetivos voluntários, pode-se prever que, até o final do século, o aumento da temperatura média poderá chegar a 4°C, num cenário em que o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) considera dramático. As consequências esperadas são derretimento de geleiras, ondas de calor intensas, fenômenos meteorológicos extremos, aumento do nível dos oceanos, dificuldades extremas para a agricultura e desertificação cada vez mais extensa, entre outras” (SOUSA, 2011 - Senador).

O Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC) foi debatido na CMMC, devido ao papel fundamental que a agricultura de baixo carbono tem na redução dos gases de efeito estufa no caso brasileiro.

“O objetivo geral do “Plano ABC” é garantir o aperfeiçoamento contínuo dos sistemas e práticas de uso e manejo sustentável dos sistemas produtivos ou dos recursos naturais que promovam a redução das emissões de gases de efeito estufa e, adicionalmente, também aumentem a fixação atmosférica de CO₂ na vegetação e no solo dos setores da agricultura brasileira” (RAMOS, 2011- Representante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento).

Uma declaração do Professor Eduardo Viola, em uma audiência sobre a Rio+20 no ano de 2012, resume a problemática para uma agricultura de baixo carbono no país:

“Precisamos avançar na direção da agricultura de baixo carbono. Certamente o Ministério do Meio Ambiente está muito interessado nisso, mas isso requer uma maior sistemicidade em toda a sociedade. Ou seja, a ideia fundamental é aumentar a produtividade da agricultura, em primeiro lugar, e não acabar com o uso extensivo de recurso. Não precisamos invadir mais áreas de floresta para desenvolver a agricultura brasileira. O que precisamos fazer é aumentar a produtividade, mas não apenas a produtividade, aumentar a produtividade no sentido do baixo carbono, uma produtividade inteligente. Eu diria, são três polêmicas importantes: existe um setor atrasado do agronegócio que quer avançar extensivamente sobre os recursos naturais, o velho modelo, que é cada vez mais minoritário, por sorte; o setor dominante, o setor de aumento da produtividade, mais geral, no velho modelo; e o terceiro é aumento da produtividade inteligente, orientada para o baixo carbono e para a sustentabilidade verde” (VIOLA, 2012 – Representante da Comunidade Científica).

Quanto ao Plano ABC, houve um maior acompanhamento em comparação aos outros planos setoriais. Observa-se, por meio de questionamentos como o Senador Wilder Moraes, um nível maior de criticidade no controle da implementação desse plano, o que atesta o lugar estratégico que a política agrícola tem para o país:

“Para alcançarmos essas metas estabelecidas pelo Plano ABC, estima-se um investimento de aproximadamente R\$ 197 bilhões até 2020. Considerando a complexidade da agricultura brasileira, quais as medidas, além dos planos de setor de mitigação, têm sido adotadas para priorizar a alocação desses recursos em regiões mais necessitadas, com alto índice de desmatamento e de emissões de gases de efeito estufa para a atmosfera, a exemplo do Centro-Oeste e do Norte do País? A segunda pergunta: o que o Governo Federal tem realizado para incentivar os estudos e aplicações de técnicas de adaptação de plantas, de sistemas produtivos e de comunidades rurais aos novos cenários de aquecimento atmosférico, um dos objetivos específicos do Plano ABC? A terceira pergunta: de acordo com o Decreto nº 7.390, de 2010, o Plano ABC deverá ser submetido a revisões regulares em período não superior a dois anos, a fim de readequá-lo às demandas socioeconômicas vigentes. Quantas revisões já foram realizadas até o momento? Quais medidas adicionais foram definidas nessas revisões para que alcance esses objetivos do Plano ABC? ” (MORAIS, 2014 - Senador).

4.3.2 – Água

A palavra água foi citada 3.102 vezes nas fontes selecionadas. Dessa forma, no tocante aos recursos hídricos, sabe-se que podem profundamente ser impactados pelas alterações no clima. A água esteve presente em quase todas as discussões, visto que sua gestão se inter-relaciona com diversos setores econômicos. Os desastres das últimas décadas apontam que é preciso gerir melhor nossos recursos hídricos, que já estão sendo muito afetados pelas mudanças climáticas.

O Brasil abriga em torno de 12% das reservas mundiais de água doce, segundo a Agência Nacional de Águas (ANA). Implantou sua Política Nacional por meio da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que incorporou ao ordenamento de águas instrumentos como a gestão por bacia com a participação dos comitês, além da outorga e da cobrança pelo uso de recursos hídricos (RELATÓRIO CMMC, 2013, p. 11).

As previsões para o futuro indicam que as mudanças climáticas vão tornar a oferta de água cada vez menos previsível e confiável. As incertezas ainda representam obstáculos para o planejamento operacional e gerenciamento do recurso água, mas mesmo assim esse fato não pode ser utilizado para evitar ações imediatas (MARENGO, 2008). Esse tema foi abordado em audiências públicas da CMADS:

“Entre os desafios para a gestão da qualidade da água estão, ainda, a prevenção da erosão de solos, pois ela diminui também a qualidade da água e carrega fertilizantes e agrotóxicos; a redução do consumo de água no setor industrial; a adoção do reúso, enfim, a adoção de métodos mais econômicos; a prevenção de mudanças climáticas. As mudanças climáticas, que são, hoje, o tema da moda, uma vez ocorrendo, vão alterar a temperatura e as questões de qualidade da água. Ao alterar a temperatura, alteram-se também as condições de qualidade da água. Então, são coisas que nós temos que ver no futuro” (KETTELHUT, 2013 – Representante do Ministério do Meio Ambiente).

A disponibilidade de água no Brasil depende em grande parte do clima. Assim, os riscos derivados das mudanças climáticas, sejam naturais sejam de origem antropogênica, têm levantado preocupações do Congresso Brasileiro. No entanto, o Diretor-Presidente da ANA, Vicente Andreu Guillo, ressaltou que:

“Todos nós reconhecemos que, sem dúvida nenhuma, a agenda ambiental e, particularmente, a agenda da água ocupam, cada vez mais, um espaço importante no debate das políticas, em termos globais, muito embora seja necessário reconhecer que,

muitas vezes, abaixo daquilo que gostaríamos. A agenda da água, ainda - pelo menos no nosso País, e acredito que também em dimensões mais amplas - não ocupa, do ponto de vista dos tomadores de decisão, a mesma importância que outras agendas, como, por exemplo, a questão da economia, a questão da infraestrutura, e tem com elas uma relação muito próxima” (GUILLO, 2011 – Representante ANA).

Isso veio ganhando atenção de alguns deputados:

“Precisamos também, Zequinha, fazer uma agenda de debate sobre a água — nesta Comissão, na Comissão sobre Mudanças Climáticas, na Comissão de Meio Ambiente do Senado. Poderíamos fazer uma agenda em conjunto para debater as políticas públicas do Governo Federal em que esteja envolvido o tema água, para termos uma ação mais organizada, unindo todos os pontos em que a água está presente para, aí, sim, mensurar a importância desse tema para a sociedade brasileira e para o governo” (MACEDO, 2012 – Deputado Federal).

4.3.3 – Desmatamento e uso do solo

Para entender o perfil de emissões brasileiro, o uso do solo se torna prioritário. O termo desmatamento foi citado 2.166 vezes no total das fontes selecionadas e foi um dos principais temas debatidos no Congresso Nacional como visto acima.

As áreas protegidas são, hoje, a alternativa mais rápida, mais eficiente e de menor custo para minimizar (mitigar) as mudanças climáticas nos países com florestas tropicais. E esse é especialmente o caso do Brasil na Amazônia. Até 20% das emissões globais de gases de efeito estufa são provocados pela derrubada e a degradação das florestas. Dessa forma, uma das formas mais simples e rápidas de reduzir as emissões é proteger as florestas. Florestas em pé constituem estoques de carbono. Sua destruição contribui para agravar o aquecimento global. Além de evitar as emissões de CO₂, a conservação das florestas é importante para o equilíbrio climático devido às funções que elas desempenham na regulação do ciclo das águas e da temperatura, entre vários outros serviços e produtos que fornecem para a sociedade³¹.

O Brasil transformou a política de desmatamento na coluna vertebral da política nacional de mudança climática (FRANCHINI, 2016). O país tem baseado sua política de mitigação no desmatamento desde o Plano Nacional de 2008 até o INDC de 2015, fato

³¹ Relatório sobre Desmatamento e Mudanças Climáticas da Arpa – um novo caminho para a conservação da Amazônia. Disponível em: http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/desmatamento_e_mudancas_climaticas.pdf. Acessado em: 21/12/2016.

que suscita dúvidas em relação ao futuro se considerada a mudança de perfil emissor do país na última década. Assim, Brasil continua operando como se o desmatamento ainda fosse predominante na pauta de emissões e pouco tem investido nos outros setores, particularmente o energético, cuja tendência é carbonizante (FRANCHINI, 2016).

A maior parte do compromisso voluntário brasileiro para 2020 repousa no setor uso de solo nos biomas amazônico e Cerrado, aproximadamente 2/3 do total. Esse tem sido o plano de mitigação mais bem-sucedido. Sendo assim, a política de uso do solo é um dos pontos focais do controle legislativo (FRANCHINI, 2016, p. 197).

Nesse sentido, compreende-se a relevância das discussões sobre o Código Florestal para a política climática como destacou o representante do INPA em audiência pública:

“Há coisas interessantes. A própria floresta natural sequestra mais que emite. Havia uma grande discussão sobre a questão de a floresta estar em clímax. Então, ela não estaria contribuindo, mas, pelo que nós sabemos, ela tem uma relação positiva, ou seja, ela absorve mais carbono, liberando oxigênio e CO₂ – quebra no meio, fixa o carbono e joga oxigênio (...). Bom, só para terem uma ideia de como foi o desmatamento na Amazônia – em razão dessa preocupação, estamos todos aqui discutindo o assunto, e vem aí o Código Florestal –, houve várias políticas que fizeram com que ele diminuísse. Infelizmente, essa pontinha aqui demonstra que, neste ano, já houve um aumento significativo do desmatamento, até pelo direcionamento que se imagina no Código Florestal” (BUENO, 2011 – Representante de Entidade de Pesquisa).

Contudo, muitos parlamentares e atores governamentais que participaram das discussões tentaram dissociar o Código Florestal dos impactos sobre as mudanças climática:

“Também é preciso que a opinião pública saiba que o novo código proposto não vai ampliar o desmatamento no Brasil e muito menos conceder anistia a desmatadores. Isso virou um chavão. Trata-se de uma mentira muitas vezes repetida que deseja virar uma verdade incontestável” (RUSSO, 2011 - Senador).

“Penso que o primeiro princípio é aquele que poderia ser resumido da seguinte forma: a reforma do Código Florestal não é, não visa, não se presta nem precisa ser um mecanismo para estimular ou ampliar o desmatamento de florestas nativas no Brasil. A Senadora Kátia Abreu, minha querida amiga, como Presidente da Confederação Nacional da Agricultura, já por diversas vezes, deixou claro isso em todas as suas

manifestações. A reforma que se busca aqui não é, repito, para ampliar, para criar novas formas ou inovar no que tange a desmatamentos futuros. Não vejo ninguém discordar dessa proposição, que é, penso, o norte principal deste trabalho de reforma que está sendo feito aqui” (BENJAMIN, 2011 – Ministro do STJ).

Mas houve vozes do Congresso e da sociedade civil se contrapondo a esses pontos de vista:

“Meus amigos, de forma geral, pode-se afirmar que o texto aprovado pela Câmara traz sérios retrocessos quando comparadas as normas atualmente em vigor. A grande preocupação do texto trabalhado pelo Deputado Aldo Rebelo não foi assegurar a proteção da floresta e das demais formas de vegetação. Também não foi a de garantir padrões sustentáveis de exploração dos recursos florestais. O texto aprovado espelha, acima de tudo, a decisão política de consolidar, de tornar regulares variados tipos de ocupações ocorridas em desacordo com a Lei Florestal, notadamente nas áreas rurais” (SARNEY FILHO, 2011 – Deputado Federal).

“Perguntou-se se a legislação é a mais avançada. Acho que a legislação brasileira, em relação à questão florestal, é avançada. Pena que estão passando um pouco a motosserra em cima de uma parte desses avanços. E estou contando com que o Senado valorize o que é avanço e impeça esse recuo, que abre o caminho para o desmatamento” (MINC, 2011 – Ex-Ministro do Meio Ambiente).

Discursos críticos à política de mitigação com foco no controle do desmatamento também perpassaram pelas reuniões:

“Ao falar de redução de desmatamento na Amazônia, nós precisamos falar de economia. Não é só ambiental, não é só social, socioambiental, é preciso falar de economia. E o Brasil tem, principalmente pela queda recente na taxa de desmatamento, uma oportunidade única no mundo de produzir exemplos concretos e bem-sucedidos do que vimos chamando – e que a própria ONU vem chamando, a Convenção do Clima, que foi tema da Rio+20 – de economia de baixo carbono. Como produzir a mesma riqueza e crescer sem emitir tanto? ” (MOUTINHO, 2012 – Representante de Entidade de Pesquisa).

“A gente está, neste momento, em uma fase nova da questão climática. A partir dos estudos que foram divulgados recentemente, a gente vê que há claramente uma mudança no perfil de emissões do Brasil. No nosso País, até poucos anos atrás, praticamente quase 70% das emissões eram provocadas por desmatamentos. Hoje em dia, grosso modo, a gente pode dizer que são três partes iguais: desmatamento, energia

e agricultura. O desmatamento continua sendo extremamente importante que seja visto. Primeiro, para impedir que retrocessos aconteçam, e a gente tem visto alguns retrocessos pontuais que são preocupantes. Mas, de qualquer maneira, o *modus operandi* em relação ao desmatamento nós sabemos qual é: apenas a implementação firme e decidida de políticas que já existem e que em grande parte desses meios já estão colocadas” (SIRKIS, 2013 – Deputado Federal).

4.3.4 - Energia

A geração e o consumo de energia estão no âmago da questão climática. Isto porque o mundo ainda baseia grande parte de sua produção e consumo de energia no carvão mineral, no petróleo e nos derivados (CALOU, 2011, p. 144). O Brasil, entretanto, apresenta uma posição privilegiada. O setor energético brasileiro é relativamente anômalo para os padrões globais, pela histórica alta participação de fontes renováveis na matriz – particularmente o etanol - e pela hegemonia das usinas hidroelétricas na geração de eletricidade (FRANCHINI, 2016, p. 184).

Apesar disso, na última década o setor manifestou movimentos negativos em termos de emissão, incluída uma grande expansão da demanda e uma carbonização da matriz energética. Em termos de evolução da oferta de energia na última década, houve um pequeno retrocesso das energias renováveis na matriz, de 46,7% em 2005 para o mencionado 43,5% em 2013. Isso pode ser explicado pela queda da hidroeletricidade e pela expansão do petróleo. Ademais, a proporção do etanol sobre a matriz energética está em declínio desde 2010 pela estagnação da produção após o anúncio da descoberta do pré-sal e o privilégio que o governo fez da indústria petroleira na última década (VIOLA ET AL, 2013 *apud* FRANCHINI, 2016). O Plano Setorial de Energia representa quase 20% do esforço de mitigação para 2020 e tem como objetivo reduzir entre 166 e 207 milhões de toneladas de CO₂ (FRANCHINI, 2016). Esse plano foi um dos focos de atenção do Parlamento durante o período analisado.

O aprofundamento das discussões sobre energia e o controle do legislativo sobre as políticas públicas desse setor são essenciais. A atual política de expansão do sistema de geração brasileiro precisa de ajustes, pois, ao mesmo tempo que procura “proteger” o meio ambiente, está causando outros danos ambientais pelo aumento de emissões. Isto, associado à diminuição da segurança do sistema que provoca o encarecimento da energia para a população (CAOLO, 2011). Assim, o Congresso se constitui em um espaço para um debate qualificado junto à sociedade brasileira sobre as decisões de política energética

que afetam a todos, mas que têm sido guiadas por manifestações de apenas uma pequena parcela da sociedade.

A palavra energia e seus derivados foi repetida 2.267 nas reuniões analisadas e como visto acima, foi um dos temas mais presentes nas audiências públicas. As políticas contraditórias do setor energético geraram discussões e parlamentares da frente ambientalista e grupos da sociedade civil passaram a fazer o alerta sobre as ações políticas voltadas para uma economia de baixo carbono que o governo brasileiro deveria tomar:

“Aqui faltam os atores decisivos do processo, porque o Ministério do Meio Ambiente é importante na questão, digamos, no combate ao desmatamento. Ele, de alguma forma cumpriu a sua missão, nos últimos 10 anos. Conseguiu, através de fiscalização e de monitoramento eficazes, contribuir de forma decisiva para que o desmatamento caísse significativamente. Mas, daqui para frente, vai ser cada vez mais difícil nós obtermos resultados importantes de mitigação de gases de efeito estufa simplesmente reduzindo o desmatamento. Até podemos continuar reduzindo, mas não vamos mais reduzi-lo na mesma proporção que ele vinha sendo reduzido, antes. Então, quais são as outras questões? Evidentemente, há questões ligadas ao uso da terra, à agricultura, que são importantes, em que há uma emissão muito significativa de gases de efeito estufa, e há a questão energética, que se dá no nosso País, sobretudo em nível da queima de combustível no setor de transportes, e, de alguma forma, embora a nossa matriz seja hidrelétrica, etc., há alguns indícios preocupantes de que estamos começando a sujar a nossa matriz energética” (SIRKIS, 2013 – Deputado Federal).

“É evidente que a crise econômica também tem um lado contraditória e ironicamente positivo. A redução da atividade econômica, de certa maneira, significa que a capacidade de poluir diminuiu um pouco. Esse deveria ser um dado a se “comemorar” — entre aspas —, mas não o é, porque ele tem implicações sérias. Nós não estamos vendo substituições importantes nos processos de geração de energia nesses países. Pelo contrário, nós estamos vendo aí o aprofundamento das tensões da guerra da geopolítica do petróleo e das suas consequências para o mundo. Então, é importante que se busque inclusive conhecer o que esses outros países estão fazendo nessa área, porque essa é uma questão planetária, não é uma questão só do Brasil. É uma questão planetária. Nós temos que discutir sempre nesse contexto” (FERRO, 2013 – Deputado Federal).

O retorno do consumo do carvão na matriz energética também entrou nas pautas:

“Nosso problema se centra em energia. Se fosse energia elétrica, mas é energia de forma geral, o que implica, evidentemente, o setor de transportes, o setor industrial,

políticas industriais. Aí está o fulcro do nosso problema futuro, porque, realmente, o aumento de emissões nesse segmento tem sido muito significativo. E, de fato, as políticas governamentais têm sido ruins em relação a isso. Ter subsidiado a indústria automobilística da forma que se fez nos últimos anos eu entendo que é um absurdo do ponto de vista climático e também do ponto de vista das cidades, da situação em que deixamos as nossas cidades, a poluição de efeito local, etc. Correspondente a isso, existe uma política muito pouco agressiva de fomento das energias limpas. No caso da eólica, ainda temos alguma coisa estruturada. No caso da solar, eu tive aqui oportunidade de denunciar nesta Comissão a hostilidade do Ministério de Minas e Energia em relação a isso. E ainda temos problemas como aquele que falei, de o BNDES dificultar o financiamento por causa desse índice de nacionalização que é exigido. Temos uma série de outras questões. Vamos ter agora leilão de térmicas a carvão, sujando a nossa matriz energética” (SIRKIS, 2013 – Deputado Federal).

O Pré-Sal também entrou na agenda por ser uma das grandes promessas do governo:

Outra questão que tem a ver com energia é qual a utilização que será feita com os recursos excedentes do petróleo do pré-sal. O Prof. Viola, aqui, levantou uma questão sobre qual será a importância e a dimensão que daremos a isso. É claro que, nos próximos anos, uma grande parcela da humanidade continuará usando energia de origem fóssil, e o Brasil não pode abrir mão dessa riqueza que tem, mas tem que necessariamente utilizar de forma estratégico os recursos auferidos com a exploração do petróleo do pré-sal, para dar um salto de qualidade na educação, referida aqui pelo Prof. Eduardo Viola, o que fará o grande diferencial, capital humano com capital natural, no sentido de que os recursos auferidos com o petróleo sejam efetivamente priorizados para um salto na qualidade da educação e para a inovação tecnológica, que possa garantir agregação de valor à nossa produção industrial e que possa garantir que o Brasil continue avançando no desenvolvimento de energias renováveis” (ROLLEMBERG, 2012 - Senador).

Por fim, entre 2011 e 2014, a política nuclear brasileira foi acompanhada com maiores cuidados pelos parlamentares devido ao acidente nuclear no Japão:

Essa questão do uso da energia nuclear sempre foi um tema bastante polêmico e bastante debatido, especialmente em função dos riscos da sua utilização. Ou seja, o risco de acidente é muito pequeno. Há probabilidade de acidente, e, quando isso acontece, as consequências são enormes. A utilização dessa energia voltou a ter força e a ser defendida em função da questão das mudanças climáticas – até tive

oportunidade de acompanhar o Professor Luiz Pinguelli na Comissão de Mudanças Climáticas e vários debates – e em função das suas baixas emissões de dióxido de carbono, em comparação com outras fontes de energia. No entanto, essa energia, hoje, ainda é responsável por pouco mais de 2% da matriz energética brasileira, que tem uma característica estratégica importante, que sua diversidade. (ROLLEMBERG, 2011 - Senador).

4.3.5 Eventos Internacionais

As conferências ambientais internacionais costumam provocar a inserção de temas na agenda do parlamento, especialmente devido aos impactos que as decisões conjuntas tomadas nessas rodadas podem ter sobre o marco regulatório de políticas ambientais do país.

Observamos que os deputados e senadores estiveram atentos no período à organização da Rio+20 no Brasil, ao posicionamento do governo brasileiro na Conferência e aos resultados obtidos. A Rio+20 foi citada 875 vezes durante as reuniões examinadas. As audiências públicas dedicadas ao tema conseguiram reunir vozes de defesa do governo bem como pontos de vista bem críticos ao comportamento do Brasil e falta de liderança:

“Na Rio+20, quero chamar a atenção para o papel da ONU. Sem entrar na questão mais geral do papel da ONU, quero dizer que a ONU tem de se reafirmar nesse evento. Não pode ser somente a Rio+20. A ONU tem de se fazer presente, com proposituras, exercendo um papel importante na liderança, não só reconhecendo avanços” (PEDRO, 2011 - Senador).

“Então, tomara que a Presidente Dilma consiga garantir, sim, a presença de líderes importantes, mas principalmente da criatividade, que certamente pode vir. De uma área que tem tantos colaboradores, a gente possa estabelecer na Rio+20 uma nova agenda para o Planeta, mas uma agenda objetiva, que concilie conservação de recursos naturais com atendimento de necessidades básicas de cidadãos do mundo inteiro, que ainda não alcançaram isso” (VIANA, 2012 - Senador).

Atores governamentais foram questionados sobre as perspectivas para o evento:

“Estamos precisando, Ministra, com toda sinceridade, começar a estabelecer focos e objetivos, sob pena de chegarmos à Rio+20 e, mais uma vez, sairmos de lá frustrados. E desta vez perdendo o papel de protagonista. Muitos acreditavam que a interlocução do México, por ser um país latino-americano, poderia fazer a diferença na interlocução

pós COP15. O que aconteceu? Nada. A partir de então, a partir dessa frustração, todas as expectativas e esperanças ficaram para a Rio+20” (BRAGA, 2012 - Senador).

Foram feitos também balanços sobre os debates realizados na Rio+20:

“Eu queria, inicialmente, dizer que, na minha modesta opinião, a Rio+20 trouxe para mim duas frustrações e um portal de possibilidades de implementação de políticas públicas. As duas frustrações são: não ter metas objetivas no documento final e não ter a criação do fundo que fará a transição para o desenvolvimento sustentável e a superação das economias carbonizadas para a economia verde, inclusiva, sustentada e soberana. O fato de não ter a criação do fundo – e quem objetivamente pagará a conta dessa transição – foi um dos pontos baixos da Rio+20. Mas acho que um portal de possibilidades se abriu com a realização da Rio+20” (MACEDO, 2012 – Deputado Federal).

“Penso que é um documento inadequado, sofre de obesidade mórbida, um documento que acabou com 49 páginas, num certo momento chegou a ter 200, e muitas vezes, quando se discutem temas que precisam ser objetivados, o excesso de palavras, o palavrrório dilui o sentido da ação” (SIRKIS, 2012 – Deputado Federal).

Queremos destacar as ênfases dadas às Conferências das Partes e ao G20 durante algumas audiências públicas:

“O Brasil, na COP18, teve um papel fundamental. É óbvio que nós queríamos muito mais, queríamos um acordo muito mais abrangente, mas de uma reunião com as características da COP sair com acordo já é uma grande vitória para o mundo. E o Brasil teve o papel de protagonista nesse processo, e a COP18 conseguiu manter a renovação do Protocolo de Kyoto que, por si só, já é um avanço significativo” (MACEDO, 2012 – Deputado Federal).

4.3.6 – Indústria e Mineração

Os potenciais de mitigação existentes no uso da energia se distribuem por todos os setores da economia como a indústria e a mineração. Esses setores não foram tratados com a mesma profundidade que outros, mas esteve diluído em diversas questões, principalmente a energética, a qual estão completamente interligados.

Os compromissos assumidos internacionalmente também afetam o setor privado brasileiro e o modo de participação deste no processo negociador. Assim, é preciso que o setor privado participe na elaboração e na implementação das medidas de enfrentamento

das mudanças climáticas no Brasil. Além da articulação com os atores governamentais, o setor produtivo utiliza o Congresso Nacional como um canal para que tal participação ganhe robustez.

No que tange às políticas industriais para o controle das mudanças climática, há o Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação que tem como objetivo preparar o país para o novo cenário internacional, em que a competitividade está associada ao gerenciamento das emissões. O MDIC ficou na época responsável por formular e operacionalizar o plano. O Plano Setorial da Indústria instituiu na indústria nacional a prática de gestão do carbono por meio de dois instrumentos: um sistema nacional de medição e incentivos fiscais e creditícios para fomentar o acesso a tecnologias de baixo carbono (RELATÓRIO CMMC, 2012, p. 48-49).

Já para a área da mineração, há o Plano Setorial da Siderurgia que surgiu em função da adesão do Brasil a compromissos específicos no Acordo de Copenhague, firmado em 2009, ao final da COP-15. Uma das discussões mais em voga nessa área é a da tecnologia nacional de produção de ferro-gusa (fase da produção do aço) a partir de carvão vegetal. Quando essa etapa é feita a partir de carvão vegetal de origem renovável, é praticamente neutra no volume de emissões. O Brasil detém matéria-prima suficiente para continuar a utilizar o carvão vegetal, mas o setor demanda intervenção governamental para que se firme como de baixo carbono (RELATÓRIO CMMC, 2012, p. 50-51).

Os deputados e senadores debateram esses planos no período, embora a atenção à indústria e à mineração para as políticas mitigatórias tenha sido menor que o esperado. O termo indústria e seus derivados foram usados 646 vezes enquanto que o termo mineração foi usado 145 vezes. Segue abaixo algumas intervenções sobre os temas:

“Sobre o Plano Setorial de Reduções de Emissão da Indústria - Plano Indústria, quero dizer da importância que representa, neste momento, um compromisso da sociedade brasileira, setor público e privado, com a promoção de uma trajetória de desenvolvimento de baixo carbono. Este Plano deverá preparar a indústria nacional para o novo cenário futuro, que já se desenha, em que a intensidade de emissões de gases de efeito estufa por unidade de produto será tão importante quanto a produtividade do trabalho e dos demais fatores para definir a competitividade internacional da economia” (MACEDO, 2012- Deputado Federal).

“Então, eu acho que, infelizmente, temos que constatar que uma série de políticas que têm sido adotadas ultimamente vão exatamente na contramão dessa nossa preocupação. A política em relação à indústria automobilística, tanto o subsídio à aquisição de carros antigos, quanto financiamentos, quanto uma série de favores de natureza fiscal, sem pedir nenhum tipo de contrapartida tecnológica por parte da indústria automobilística no sentido de reduzir as suas emissões, parece-me que é um problema” (SIRKIS, 2013 – Deputado Federal).

“Eu acho que deve ser feita a diferença entre o carvão e a lenha. A lenha é consumida in natura e é reposta. Seu consumo é local. O problema do carvão é que, como o senhor disse, ele é usado para venda a longa distância, é uma atividade muito sujeita a questões ilegais, não só da parte ambiental como da parte social, pelas condições de trabalho muito ruins. As próprias indústrias consumidoras, como o senhor citou, as siderúrgicas, estão sendo, mais do que encorajadas, eu diria pressionadas a mudar isso na matriz. Inclusive — e eu vejo representantes da CNI aqui —, elas sabem que essa é uma fonte insustentável, porque se tira uma vez e acabou. E o grande dilema de uma indústria é ter sustentabilidade na sua produção e estabilidade de preço. Ou seja, é um mecanismo hoje, infelizmente, perverso em todos os aspectos, como o ambiental e o social, com insustentabilidade de produção” (CAVALCANTI, 2013 – Representante do Ministério do Meio Ambiente).

4.3.7 – Instrumentos Econômicos

Um dos tópicos mais tratados nas comissões pesquisadas foi o fomento e a criação de instrumentos de mercado que viabilizem a execução de projetos de redução de emissões do desmatamento (REDD), Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDL) e Pagamentos por Serviços Ambientais.

Observou-se que um dos principais debates conduzidos foi sobre o financiamento das medidas necessárias para conter as previsões de aumento da temperatura global. Isso não deixa de ser uma forma de reconhecer o valor econômico e social de atividades de mitigação voluntárias. Essa temática ganhou força com as discussões em torno do Código Florestal, da Rio+20 e dos planos setoriais da Política Nacional de Mudanças Climáticas. As discussões no parlamento chegaram a influenciar o MRE na condução da proposta brasileira para a COP20.

Mercado de carbono é um dos mecanismos usados para a mitigação do aquecimento global e da mudança do clima. O Protocolo de Kyoto prevê três mecanismos para auxiliar o alcance das metas de redução estabelecidas: implementação conjunta, comércio de emissões e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Os dois

primeiros só podem ocorrer entre países desenvolvidos, enquanto o MDL envolve países em desenvolvimento e países desenvolvidos (JURAS, 2012). Como signatário do Protocolo de Kyoto do grupo dos países não-Anexo I, o Brasil participa do mercado regulado com projetos de MDL:

“Acho que foi colocado muito bem que um mecanismo de desenvolvimento limpo foi esse laboratório dos mecanismos de mercado, mecanismos compensatórios, que deram origem não só a esse mecanismo de troca e compensação no âmbito da convenção, mas também abriu as portas para os mercados voluntários. Por exemplo, para a venda de crédito de carbono em bolsas de valores e em outras instâncias não reguladas pelos governos, e que isso tem se tornado bastante comum, sendo, enfim, colocado na letra, na interpretação dos próprios projetos da legislação, que estão em curso hoje. Então, o que a gente tem? (...) E a gente teve, no nível nacional, uma série de negócios privados ampliando o seu lucro com a aquisição de créditos e, muitas vezes, com impactos negativos também nas comunidades” (ORTIZ, 2011 – Representante de ONG).

“Eu não sou contra o MDL, acho que ele é útil, foi útil durante todo um período. Neste momento, está em uma crise grave, desde a Conferência de Copenhague. Porque o fato de a Conferência de Copenhague não ter colocado, de novo, metas obrigatórias criou uma desvalorização dos títulos de carbono muito grande. Hoje, eles estão a preço de banana. Mas o problema do MDL é o seguinte: você reduz no Brasil, mas essas reduções serão contabilizadas na Europa ou nos Estados Unidos, seja lá onde for, para substituir reduções que eles não fizeram” (SIRKS, 2014 – Deputado Federal).

As nações com importante cobertura florestal também podem se beneficiar de outro instrumento econômico que é o REDD, que representa uma oportunidade para direcionar recursos financeiros à redução do desmatamento e ao aumento dos estoques de carbono florestal. O REDD e o REDD+ foram melhor detalhados no capítulo anterior. Esse tema cresceu em importância no parlamento nos últimos anos como pode ser analisado:

“Portanto, a gente tem que contextualizar REDD+ dentro deste mecanismo que estão introduzindo, que a gente poderia chamar, de uma forma simplista, como um mecanismo de mercado compensatório: no sentido de que os países desenvolvidos, ao não conseguirem fazer domesticamente aquilo que acordaram fazer, façam uso, então, de reduções de emissões ou outras formas, como aumento de estoque de carbono,

como forma de auxiliá-los a cumprir a sua meta” (KRUG, 2011 – representante do INPE).

“Eu já tenho um pensamento um pouco mais conservador, porque acho que, enquanto a nossa lei nos obrigar a preservar 80%, ninguém vai pagar nada para nós sobre aquilo que já temos a obrigação de pagar. Então, restam os 20% que, no caso, o proprietário teria a opção de converter para fazer qualquer atividade econômica ou transformar a floresta em uma atividade econômica, nos 20%. Mas, mesmo colocando isso claramente para o mercado internacional, a gente não consegue fazer com que eles entendam isso. E me parece sempre que fica o pensamento de que o Brasil tem a obrigação de preservar a integralidade das suas florestas em 100%, sem receber nada. Então, acho que esse é o grande confronto que temos. Sempre que discuti REDD, entendo o mecanismo, sei que é possível, sei que podemos garantir que temos controle sobre isto, de dar transparência, mas, infelizmente, não conseguimos captar os recursos necessários (MAGGI, 2011 - Senador).

Já o pagamento por serviços ambientais é um instrumento econômico de estímulo à conservação da natureza. O objetivo principal é premiar, por meio de pagamento direto ou oferta de serviços sociais, aqueles que conservam a biodiversidade em suas propriedades ou posses e, desse modo, contribuem para a continuidade dos serviços ecossistêmicos que a natureza presta.

Para fazer jus ao pagamento por serviços ambientais, a pessoa deve manter, recuperar ou melhorar as condições ambientais de dado ecossistema e, desse modo, garantir os serviços que esse ecossistema presta (GANEM, 2015). Após as polêmicas do Código Florestal em torno das compensações, o pagamento por serviços ambientais causou muito interesse de deputados e senadores, embora o tema não tenha tido os avanços esperados na esfera federal, gerou críticas ao uso exacerbado apenas de mecanismos de comando e controle:

“ O Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, que, na nossa visão, encaminha soluções para esse problema. Esse projeto precisa ser aprovado rapidamente (...) Esta Casa pode ajudar a trabalhar politicamente com o Poder Executivo para acelerarmos esse processo, a fim de que tenhamos até 2012 esse mercado operando, o que vai trazer, sim, benefícios significativos para o meio rural brasileiro, porque a agropecuária é o segundo setor que mais emite gases de efeito estufa no Brasil, o primeiro é o desmatamento. Portanto, o mercado brasileiro de carbono terá de considerar obrigatória e necessariamente o tema da ocupação do solo rural no Brasil” (LIMA, 2011 – Representante do ONG/Entidade de Pesquisa).

“Ainda dentro dessa discussão, eu acho que nós chegamos a um ponto de esgotamento das ações de comando e controle para a diminuição de emissões. Esse é que é o ponto nevrálgico da coisa (...) Agora, sim, é que nós temos de ver como, através de instrumentos econômicos, nós vamos conseguir cumprir com os nossos compromissos internacionais e também continuar numa política saudável de desenvolvimento sustentável” (SARNEY FILHO, 2014 – Deputado Federal).

Por fim, cabe destacar que a o termo MDL foi repetido 80 vezes; e REDD, 244 vezes. No entanto, salienta-se que o rol de palavras para descrever instrumentos econômicos de serviços ambientais é muito grande, sendo esta análise de frequência de palavras muito limitada.

4.3.8 – Resíduos

Os resíduos sólidos são fontes de emissão de gases de efeito estufa, não apenas pela sua relação com a produção e o consumo, mas também em função das emissões de metano (CH₄) quando dispostos em lixões ou mesmo em aterros sanitários. Dessa forma, a recuperação de metano nos aterros; incineração de resíduos com recuperação de energia; compostagem; reciclagem e minimização de resíduos; e mudanças no estilo de vida e padrões de comportamento podem contribuir para a mitigação das mudanças climáticas.³² O setor de resíduos ocupa parcelas menores da produção de GEE. Não obstante, esse setor tem experimentado uma expansão sistemática das duas emissões, da ordem de 4% anual no entre 1990 e 2014 (FRANCHINI, 2016).

Como vimos, o tema foi um dos menos abordados nas discussões sobre mudanças climáticas. A palavra resíduos foi encontrada 331 vezes no total das fontes pesquisadas. Isso revela a necessidade de o Brasil conjugar melhor ambos os temas, principalmente porque a Política Nacional de Resíduos Sólidos contém instrumentos importantes para permitir o avanço necessário ao enfrentamento dos principais problemas ambientais como os advindos das mudanças climáticas. Seguem abaixo algumas considerações das audiências públicas:

“Nós temos, no Brasil, uma necessidade enorme de implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Estamos a poucos meses do prazo final para que

³² Informações disponíveis em: <http://firs.institutoventuri.com/br/noticias-pt/95-influencia-dos-residuos-solidos-nas-mudancas-climaticas.html> . Acessado em 27/12/2016.

tenhamos a deposição adequada, o manejo e gerenciamento adequado dos resíduos das cidades do País, e milhares de cidades nem sequer têm um plano para implementar aquilo que está previsto na política, para cumprir com o compromisso que existe por parte dos governos municipais para a redução de emissões. Sabemos que o lixo melhor depositado, associado a políticas de reciclagem, de redução de desperdício e de redução da geração de lixo permite um aproveitamento de gases de efeito estufa, entre eles, o metano, para geração de energia, então, uma deposição adequada vai permitir que não só tenhamos cidades mais saudáveis, ambientes mais saudáveis nas cidades, mas também aproveitamento daquilo que é um problema para a geração de energia (RITTIL, 2014 – Representante de ONG).

“No entanto, há um resultado histórico a ser considerado. Nos países que fizeram suas metas – e aí entro na área que a Senadora apontou, a dos resíduos sólidos –, somente um único setor conseguiu superar estatisticamente as metas propostas, e ele está relacionado com resíduos sólidos. Foi o único setor que conseguiu alcançar e superar as metas dentro do prazo por meio de um processo de conversão energética de resíduos. Isso não descartou a reciclagem, isso não descartou a compostagem, isso não descartou os processos de educação para a redução e não produção de lixo” (BARROS, 2012 – Representante da Frente Nacional dos Prefeitos).

“Não somente como representante do Ministério do Meio Ambiente, mas também como cidadão, eu gostaria de levantar aqui, para que seja refletida e debatida nesta Comissão, a questão específica dos incentivos, mais especificamente o processo associado à redução de metano e vinculado a aterro sanitário. Por que estou ponderando esse ponto? Um dos mecanismos que foi extremamente efetivo em termos de incentivo para motivar a criação de aterros sanitários com queima de metano e, inclusive, com geração de energia elétrica no Brasil foi o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Kyoto. Nesse aspecto, há uma boa reflexão para ser feita, principalmente porque a evolução do MDL no Brasil foi muito significativa nesse setor, o que gerou a criação de um fundo específico da Caixa Econômica Federal” (MENDES, 2014 – Representante do Ministério do Meio Ambiente).

4.3.9 – Transporte e Mobilidade Urbana

A questão do transporte no Brasil é essencial devido ao grande uso do modal rodoviário, sendo um grande contribuinte das emissões dos gases de efeito estufa. Dentro dessa discussão, insere-se a questão da mobilidade urbana e os desafios que a população, principalmente a de baixa renda, enfrenta para se locomover nas grandes cidades. Assim, a relevância do setor de transporte para a temática ambiental se revela ainda no fato de

que o transporte, especialmente o urbano, é um serviço em constante expansão, pois se trata de uma necessidade humana básica, intrínseca ao processo de desenvolvimento (BOSON, 2011).

A situação do setor é complicada por causa da proporção crescente nas emissões do país e a enorme dificuldade de controlar. Nesse sentido, o transporte no Brasil é intensivo em carbono por tonelada de carga e por passageiro transportado. No transporte particular, o governo incentivou sua expansão como mecanismo de estímulo para a economia em 2008 e novamente em 2012, sem colocar limites em termos de consumo de combustível, condições de infraestrutura, e emissões de CO₂. (FRANCHINI, 2016, p. 190).

O Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana tem como objetivo avaliar o impacto de mitigação de um conjunto de projetos previstos nas áreas de Transporte e Mobilidade Urbana. No caso dos transportes o principal objetivo é ampliar a infraestrutura do transporte de cargas do país estimulando certa transformação modal na matriz em favor dos sistemas ferroviários (de 25% para 35% entre 2010 e 2020) e aquaviários (de 12 para 16%) vis a vis o rodoviário (de 58 para 45%). No caso da mobilidade urbana, o objetivo das políticas é o aumento de uso de sistemas eficientes de transporte público de passageiros visando a redução do transporte individual.

Essas foram as bases da discussão no Congresso Nacional, contudo, considerando a relevância do tema para um país em desenvolvimento como o Brasil, o debate na agenda das comissões estudadas esteve aquém do desejado. Em termo de ilustração, a palavra transporte foi repetida 567 vezes e mobilidade 126 vezes. Vejamos agora um exemplo da colocação desse debate:

“Você não tinha chegado quando eu abri esta reunião, comentando as decisões anunciadas hoje pelo Governo – agora acabo de saber que o Ministro Guido Mantega estará na Comissão de Econômica daqui a pouco – de reduzir o IPI dos automóveis, o que, de certa forma, vai contra as aspirações da Rio+20 de buscar um consumo mais sustentável, com foco nos transportes coletivos, de buscar de atividades econômicas de baixa emissão de carbono, mas há dificuldade de se aliar as dimensões globais, regionais, nacional, local e individual. É muito provável que, se perguntarmos a cada pessoa o que acha da redução do IPI do automóvel, elas vão dizer que consideram positivo, porque ela torna o automóvel uma bem mais acessível. Mas, sem dúvida alguma, isso trará problemas no ambiente de nossas cidades” (ROLLEMBERG, 2012 – Senador).

“Você não tinha chegado quando eu abri esta reunião, comentando as decisões anunciadas hoje pelo Governo – agora acabo de saber que o Ministro Guido Mantega estará na Comissão de Econômica daqui a pouco – de reduzir o IPI dos automóveis, o que, de certa forma, vai contra as aspirações da Rio+20 de buscar um consumo mais sustentável, com foco nos transportes coletivos, de buscar de atividades econômicas de baixa emissão de carbono, mas há dificuldade de se aliar as dimensões globais, regionais, nacional, local e individual. É muito provável que, se perguntarmos a cada pessoa o que acha da redução do IPI do automóvel, elas vão dizer que consideram positivo, porque ela torna o automóvel uma bem mais acessível. Mas, sem dúvida alguma, isso trará problemas no ambiente de nossas cidades.” (ROLLEMBERG, 2012 – Senador).

A implementação das políticas nessa área é urgente, mas a política de transporte brasileira ainda está dominada por interesses setoriais e corporativos do setor automobilístico que ainda têm muita influência não só no governo federal, mas também no legislativo:

“Sou daqueles que não estão aqui para fazer crítica, mas acho que o Ministério dos Transportes poderia ter metas mais ousadas de diminuição da emissão de gás de efeito estufa, porque, embora distante da principal fonte de emissão do gás de efeito estufa, que são os desmatamentos, transporte tem uma participação significativa nesse processo. Eu gostaria de ver essas metas mais explicitadas e com um processo mais ousado de diminuição dos gases do efeito estufa, além de tentar buscar uma diversificação desse modelo que temos hoje”. (SOUZA, 2012 – Senador Federal).

“Falei das críticas ao Plano na área de Minas e Energia. E o Ministério dos Transportes? Não tem plano. O plano era para ter sido entregue em abril; está previsto na lei. Simplesmente há a ausência completa do plano. E, o que é pior, nós estamos falando de mudança climática, e o transporte, hoje, é a segunda maior fonte de emissão no Brasil, que só cresce. O Brasil, que deu, por via de incentivos fiscais, pelo menos R\$1 bilhão para as montadoras, não consegue exigir que essas montadoras tenham padrões obrigatórios de eficiência energética de seus motores, coisa que acontece em qualquer lugar do mundo” (LEITÃO, 2012 – Representante de ONG).

4.3.10 – Considerações Finais

À guisa de conclusão, nesse capítulo demos início à apresentação da codificação realizada por essa pesquisa. Fizemos um levantamento dos atores participantes e dos principais temas de mudança climática debatidos na CMA, CMADS e CMCC.

Constatou-se que as pautas dessas Comissões estavam em conformidade com as principais políticas climáticas domésticas e com as propostas legislativas do Senado e da Câmara. Refletia-se assim, a agenda que estava sendo colocada pelos principais órgãos federais. O avanço da reforma do Código Florestal no Congresso, por exemplo, foi uma resposta a um decreto do Executivo que não estava beneficiando grupos de agricultores. O lobby nesse caso foi em desfavor a determinados avanços climáticos. Nesse sentido, as políticas públicas mais fiscalizadas foram aquelas relacionadas aos setores considerados prioritários para o Governo Federal.

Assim, houve discussões acerca de regulamentações do executivo e dos principais eventos ambientais internacionais em que o Brasil teve participação. Nesse ponto, é preciso destacar a presença e o acompanhamento direto de parlamentares em Conferências Internacionais sobre o Clima. No entanto, observou-se um descompasso dos debates domésticos, principalmente das Comissões de Meio Ambiente da Câmara dos Deputados e do Senado (CMA e CMADS) com os debates internacionais mais avançados sobre mudanças climáticas.

Sabe-se que as discussões climáticas são muito abrangentes e que devem refletir a realidade ambiental e política de um determinado país, suas principais necessidades e desajustes. Porém, no Brasil, o foco ainda esteve muito centrado nas questões conservadoras relacionadas à agricultura, ao desmatamento e ao planejamento energético.

Por outro lado, a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, como era de se esperar, aprofundou-se melhor nos debates mais avançados sobre mudanças climáticas e fez o acompanhamento de uma diversidade maior de temas. Mesmo com a abrangência da matéria, a comissão se propôs a ouvir vários segmentos sociais com vistas a conhecer e analisar os avanços e as lacunas sobre a Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Ressalta-se que essa Comissão não é deliberativa, pois não aprecia matérias, fazendo apenas recomendações. Entretanto, isso não reduz a importância desta comissão e dos debates organizados dentro dela. Queremos acentuar apenas que é preciso que a agenda sobre mudanças climática também esteja bem colocada em comissões deliberativas e especializadas em matérias que impactem nas emissões de gases de efeito estufa.

Apesar disso, cabe frisar que parlamentares da frente ambientalista, membros da comunidade científica e representantes de ONGs conseguiram inserir novas matérias e demandas na agenda do legislativo. Esse trabalho não teve como propósito averiguar o

impacto que essas discussões tiveram nas decisões do Executivo, mas com a diversidade de atores que participaram das discussões, foi possível colocar críticas significativas em meio a orientações e modelos de ações tradicionais por parte do governo e de outros parlamentares.

No próximo capítulo, prosseguiremos com a aplicação do código de análise documental com o desenvolvimento de outras categorias: categorias de direção; de valor; e de tipo de controle. Outrossim, trataremos da atuação de *agenda holders* na arena política estudada nesse trabalho.

5) Aplicação do Código de Análise Documental – Parte 2

Nesse capítulo, apresentaremos a segunda parte da aplicação da análise de conteúdo feita nas notas taquigráficas das audiências públicas da CMA; da CMADS; e da CMMC. Primeiramente, analisamos as categorias de direção, isto é, de que forma os direcionamentos e as estratégias para lidar com os fenômenos do aquecimento global foram colocados nas reuniões.

Em segundo lugar, examinamos as categorias de valor que agregam aspectos ideacionais e de crenças reveladas nas audiências estudadas. Nessas categorias buscamos compreender um pouco o grau de compromisso climático dos parlamentares. Em terceiro lugar, trataremos das categorias de tipo de controle, nas quais classificamos as audiências públicas selecionadas pelo tipo de controle que foi realizado por cada uma. Por fim, buscamos identificar quais parlamentares centralizaram as articulações políticas da agenda de mudança climática em torno de si. Utilizamos o conceito de *agenda holder* elaborado por Araújo e Silva (2013) para analisar os agentes políticos do Congresso Nacional que foram protagonistas nos processos aqui estudados.

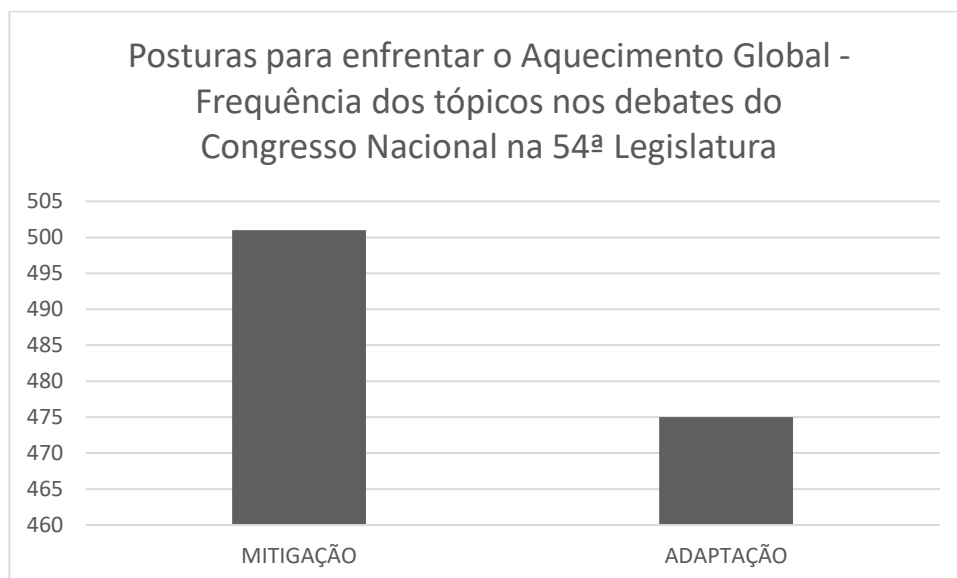
5.1) Categorias de Direção

No capítulo 3 abordamos os diferentes tipos de resposta disponíveis para lidar com o aquecimento global: mitigação e adaptação. Essas duas posturas constituem nossas categorias de direção, isto é, os direcionamentos propostos para enfrentar os problemas causados pelo aquecimento global.

Baseado na Política Nacional sobre Mudanças do Clima, inserimos na categoria mitigação as manifestações que correspondam a mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e aumentar os sumidouros. Já na categoria adaptação, incluímos declarações relacionadas a iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima.

Embora essas respostas não sejam excludentes entre si, elas enxergam o problema das mudanças climáticas de forma diferente. As propostas de mitigação acreditam em soluções apenas com a redução das emissões dos gases, enquanto que as propostas de adaptação visualizam muitas vulnerabilidades às transformações climáticas e a necessidade de reorientação da conversa sobre estratégias do combate à mudança do clima, já que a resiliência global se faz urgente.

Apesar da agenda de adaptação ser muito nova e vir ganhando força apenas nos últimos anos, observamos que o tópico acabou sendo muito citado no decorrer dos debates no Congresso Nacional. O termo Mitigação e seu derivados foram repetidos 501 vezes no total das audiências públicas, enquanto que o termo adaptação e seus derivados foram citados 475 vezes. Graficamente, essa diferença pode ser representada da seguinte forma:



Assim, as referências à mitigação ainda são mais frequentes por ser um debate mais desenvolvido na esfera nacional. Só que ao instituir a Política Nacional sobre Mudanças Climáticas e ao prever a implementação de planos setoriais de adaptação e mitigação, o Governo Federal estimulou as discussões em torno dessas matérias e estimulou o interesse para as políticas de adaptação, embora não tenha desenvolvido de forma satisfatória as políticas de adaptação. Além disso, com a participação de representantes de organizações não governamentais e organismos internacionais, os diálogos sobre mitigação e adaptação obtiveram um cunho mais técnico nas comissões. Passemos agora para o exame desses tópicos nas audiências públicas por meio citações extraídas das notas taquigráficas.

“O mundo tem acompanhado as iniciativas e as ações brasileiras quanto à adaptação e a mitigação, visando a redução da vulnerabilidade dos sistemas naturais, bem como a substituição de tecnologias de produção com vistas a reduzir a utilização de recursos e as emissões de CO² por unidade de produção respectivamente” (SOUSA, 2011 – Senador Federal).

“A crise climática que está gerando tantos desastres ambientais no mundo todo e que já é uma realidade incontestável, sob todos os aspectos, faz com que qualquer que seja o parâmetro de desenvolvimento seja feito sob dois tetos, duas vertentes: a vertente da mitigação dos gases de efeito estufa e a vertente da adaptação” (SARNEY FILHO, 2011 – Deputado Federal).

O Senador Sérgio Sousa lembra com essa declaração que a comunidade internacional está atenta à implementação de políticas de mitigação e adaptação no Brasil, ainda mais após os compromissos voluntários feitos pelo país. Levantou-se também a necessidade de o país mudar o perfil das políticas de mitigação:

Uma das coisas que, certamente, vai aparecer — quando o Governo puder divulgar a avaliação mais recente das emissões de gás de efeito estufa do Brasil — é que as emissões de natureza não florestal já ultrapassaram ou estão em vias de ultrapassar aquelas emissões de natureza florestal. Então, na verdade, a bala de prata — nós éramos, praticamente, um dos poucos países que tinham uma bala de prata para atirar na questão de mitigação — que nós tínhamos, nós disparamos; ela acertou no meio do alvo. Mas daqui para frente, cada vez mais, a questão do Brasil vai ser muito parecida com a de outros países do nosso porte. A nossa dificuldade vai ser maior para reduzirmos as nossas emissões. (SIRKIS, 2013 – Deputado Federal).

“Então, novamente, acho que há um dever de casa que tem que ser feito. Efetivamente, quando a gente vê a colocação aqui do setor privado, das dificuldades, do esforço que a empresa faz para mitigar as emissões, para melhorar as condições de vida locais, as condições do ambiente, para os produtores, para os pequenos e médios produtores, não deveria existir essa dificuldade” (BUSTAMANTE, 2011 – Representante do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação).

Como já esboçado nos capítulos anteriores, o grau de compromisso climático do governo brasileiro tem sido bastante conservador nos últimos anos e as agendas de mitigação do país vêm mostrando isso:

Há uma desconexão no Brasil entre as agendas de mitigação de emissão de gases de efeito estufa e a agenda de transição para a economia verde ou para uma economia de baixo carbono. Acho que essa é uma peculiaridade do Brasil, é um caso diferente do de países desenvolvidos ou de outros países em desenvolvimento, onde essas duas agendas estão muito mais conectadas. Por que essa é uma peculiaridade do Brasil?

Porque, de um lado, no Brasil, a intensidade da emissão de gases de efeito estufa está centrada na questão do desmatamento e, de outro lado, porque nossa matriz energética é relativamente limpa, sobretudo se comparada à dos outros principais atores da economia internacional. Essa característica brasileira tem levado a uma menor atenção sobre as políticas econômicas, particularmente as políticas industriais relacionadas à transição para a economia verde. Nós temos centrado as nossas atenções na questão do desmatamento. Com isso, temos conseguido avanços importantes em relação à agenda de mitigação de emissão de gases de efeito estufa. Mas, a meu ver, não estamos preparando, por meio de políticas públicas, a estrutura produtiva brasileira que seria desejável para uma economia de baixo carbono, se pensarmos em 20 anos para frente. (RIOS, 2012 – Representante da Comunidade Científica).

As diferenças entre mitigação e adaptação também foram expostas nas reuniões, bem como as críticas a falta de aprofundamento no que concerne à adaptação:

“Como vocês muito bem sabem, a questão das mudanças climáticas tem duas grandes discussões. Há uma discussão sobre mitigação – várias vezes já nos referimos a isso nos debates anteriores – e uma discussão a respeito de adaptação. Mitigação é saber o que pode ser feito para reduzir a emissão de gases de efeito estufa na atmosfera e, assim, tentar chegar àquilo que a ciência diz que é o limite máximo de segurança existente, que seria o aumento da temperatura média do Planeta em dois graus, e a manutenção da quantidade de gás de efeito estufa na atmosfera na ordem de 450 ppm (...). Existe uma série de dados científicos, neste momento, dando como praticamente inevitável que será ultrapassado esse limite de 2°” (SIRKIS, 2011 – Deputado Federal).

“Sobre um pouco do que o Deputado Sarney falou, a adaptação acho que é para hoje, ou melhor, é para ontem, porque a mitigação é um processo continuado. Logo que foi criado o Protocolo de Kyoto, que estabeleceu metas, e que a mitigação foi tratada como tema específico dentro da convenção, dentro da negociação, vimos que as coisas vão sendo feitas de forma continuada. Mas hoje já se fala até em losses and damages, termo utilizado, que são perdas e danos. Países que ainda não tiveram a sua vulnerabilidade atestada e que têm previsão de que vão sofrer, que vão ter prejuízos econômicos e sociais já estão antevendo um certo tipo de compensação por causa de perdas e danos. Então, a adaptação é para ontem. E vemos muito pouco, por exemplo, do Fundo Clima, que é um recurso generoso, vamos dizer, em termos de cifra, voltado para a adaptação. Isso é extremamente preocupante, porque os recursos precisam chegar à ponta para executar medidas concretas de combate e de adaptação às mudanças climáticas” (PAIVA, 2013 – Representante de Organização Internacional).

“Vários planos setoriais não têm indicações, não têm metas, não têm metas progressivas (...). Há alguns planos muito bem estruturados e outros precariamente estruturados. Há outras políticas que foram apenas batizadas de planos de mitigação. Há muito pouco de adaptação. Sabemos que esse esforço é importante, mas os planos setoriais seriam, em tese, planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas” (RITTLL, 2013).

Grande parte das discussões sobre adaptação e mitigação não se voltaram para a política energética ou industrial, mas para a agricultura em que a Embrapa desenvolve importantes projetos:

“Do outro lado, nós temos adaptação, que é, na verdade, a tentativa de algumas tecnologias minimizarem as vulnerabilidades de comunidades e aumentarem a resiliência, ou seja, a capacidade de os sistemas produtivos sofrerem menos com os impactos, com os estresses advindos de concentração de gases e advindos de aumento de temperatura. E, para isso, é possível adaptar plantas e animais ao calor e à concentração de gases e também sistemas produtivos. Isso é feito, portanto, por meio de várias opções tecnológicas, tanto a mitigação quanto a adaptação. E aí nós temos, portanto, essa expressão que surgiu com o Plano ABC, com a movimentação do Brasil na COP 15, de colocar um compromisso e, dentro desse compromisso, colocar alguma nuance da agricultura, uma participação da agricultura” (MAIA, 2014 – Representante da Embrapa).

“Queria fazer algumas observações. Do ponto de vista de uma estratégia de mitigação das emissões, corte de emissões, no agregado, o que a gente percebe? Bom, em primeiro lugar, a importância do que estamos discutindo, porque hoje, de fato, alguma coisa próxima a um terço das emissões brasileiras são provenientes da agricultura e pecuária, e, por outro lado, é também o terço mais suscetível de sucesso para uma redução mais acentuada. Porque, em relação ao desmatamento, que foi onde se obteve todo o sucesso recente, vai ser difícil nos próximos anos se obterem reduções do mesmo tipo, porque já não há mais aquelas grandes frentes de desmatamento. Existe uma multiplicidade de pequenas situações. Então, não vai ser fácil uma nova queda como havia. Em relação à energia, aí existe todo um grau de conflito e de complicação que vai ter que ser trabalhado, vai ter que ser superado. É o grande desafio que vamos ter no futuro” (SIRKS, 2014 – Deputado Federal).

Como a gestão de desastres ficou em voga no período, relacionou-se o tema a questão da adaptação:

“A adaptação a mudanças climáticas de redução do risco de desastres remete às duas faces de uma mesma moeda, que, por isso, devem sempre ser vistas conjuntamente. Nós estamos enfocando realmente como as duas áreas podem se complementar. Aproximando-se as duas áreas se contribuirá para uma redução das perdas devido às mudanças climáticas através do maior uso de medidas de redução do risco de desastres para área de adaptação, contribuirá com o uso mais sensato dos recursos financeiros, humanos e dos recursos naturais e, finalmente, com o aumento da eficiência e sustentabilidade das ações de adaptação a mudanças climáticas e de redução do risco de desastres” (STEVENS, 2013 – Representante de Organização Internacional).

5.2) Categorias de valor

Abordamos no capítulo 2 o conceito de compromisso climático, que permite localizar os países em um continuum entre dois extremos: conservador e reformista. Ambas as forças estão heterogeneamente distribuídas na sociedade internacional e nas sociedades domésticas. Nesse capítulo, pretendemos aplicar essas categorias para as declarações dos atores participantes das audiências públicas com vistas a entender os interesses constantes nessas reuniões da 54^a legislatura.

De forma análoga à classificação dos países, consideramos conservadores aqueles que não assimilam a problemática da mudança climática como central para o futuro das sociedades e perpetuam o status quo de desenvolvimento intensivo em carbono. Já os reformistas reconhecem a centralidade da questão e adotam medidas em decorrência.

Destacamos que essas duas categorias correspondem a dois extremos em que buscamos relacionar de forma aproximada as declarações coletadas. Atualmente, devido aos diversos desastres ambientais e às claras evidências científicas, torna-se cada vez mais difícil negar as causas antropogênicas dessas alterações climáticas. Entretanto, há atores que não tratam a questão climática como uma importante questão política; e que não creem que determinados países devam pagar a conta, mas prosseguir investindo em setores altamente poluidores.

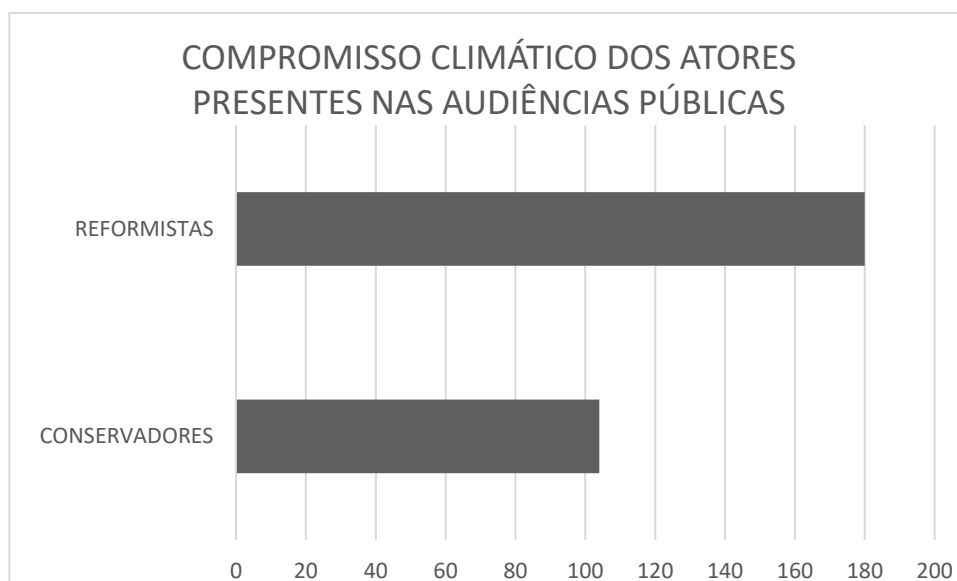
Dessa forma, a classificação dos discursos se deu da seguinte forma: examinamos se o discurso convergia para o incentivo a políticas climáticas (reformista), com monitoramento e controle sobre o estabelecimento de metas e estratégias de mitigação e adaptação; ou se convergia para o incentivo a políticas que aumentam a emissão de gases de efeito estufa (conservador). Nesse caso, avaliamos apenas os discursos feitos por deputados e senadores.

Considerando que estamos avaliando os discursos feitos e não o posicionamento de cada ator, verificou-se que alguns parlamentares, ora faz uma declaração conservadora, ora faz uma declaração reformista. Isso é relevante visto que, dependendo do assunto ou do contexto, o posicionamento do ator pode variar.

Salienta-se que essa análise é limitada. Primeiramente, porque no caso de um continuum, o adequado seria construir uma escala para medir o índice de compromisso climático dos fragmentos analisados. No entanto, isso não era viável para esse trabalho, pois demandaria mais tempo de pesquisa e um conjunto de fontes documentais mais diversas. Além disso, estamos avaliando aqui apenas comissões ligadas a questões ambientais, assim, a probabilidade de encontrarmos atores com discursos mais reformistas sobre o enfrentamento das mudanças climáticas é maior do que se analisássemos os discursos em outras comissões permanentes sobre questões que impactam na política climática.

Nesse sentido, há espaço para desenvolver essas categorias em outras pesquisas a fim de reduzir essas limitações. A proposta aqui era dar início a uma análise mais qualitativa dos trabalhos de controle legislativo feito nas comissões estudadas e complementar a análise sobre o compromisso climático no nível doméstico, já iniciada com a análise da agenda feita no capítulo anterior. Feitas essas considerações, passemos agora para o exame dos fragmentos extraídos das notas taquigráficas.

Por meio da análise de conteúdo feita com o software NVIVO, separamos os trechos selecionados em cada nó correspondente às categorias construídas. Optamos aqui por não calcular a frequência de determinadas palavras, mas a frequência de discursos interpretados como condizente a determinada categoria. O resultado dos dados de frequência dessa classificação foi o seguinte:



Acentua-se que nessa frequência de discursos, foi incluído os discursos dos outros atores presentes na reunião, como representantes do governo, de organizações não-governamentais e das entidades científicas. Portanto, percebe-se que a maior parte das vozes que estiveram presentes na CMA, CMADS e CMMC convergiram para o incentivo a políticas climáticas, criticaram políticas governamentais para o controle da emissão de gases no país e o posicionamento do país frente às negociações climáticas internacionais.

Contudo, cabe frisar dois pontos. O primeiro é que na contagem dos discursos conservadores, observou-se que a maioria provém de atores governamentais e parlamentares. O segundo ponto é que muitas declarações, com alto nível de criticidade por parte de deputados e senadores, provinham de figuras reconhecidamente atuantes na área ambiental e com marcante participação nas reuniões; ou dos coordenadores dos trabalhos dessas comissões. Através de trechos das discussões, avaliamos os discursos reformistas de alguns dos parlamentares:

“A incorreta locação de recursos e investimentos típica da economia marrom vem esgotando recursos ambientais estratégicos, como a água doce, destruindo a biodiversidade e os ecossistemas, concentrando renda e riqueza, produzindo escassez de alimentos e inviabilizando desenvolvimento de longo prazo. A rápida acumulação de riqueza, obtida frequentemente às custas da predação dos recursos naturais e da desigualdade social, é seguida por crises, que cada vez mais evidenciam o esgotamento do velho paradigma de produção e consumo. A recente crise econômica e suas consequências geopolíticas no Oriente Médio demonstram que a transição para um novo padrão de produção e consumo, a chamada economia verde, não é apenas

necessária; é emergencial” (ROLLEMBERG, 2011 – Senador Federal – Discurso Reformista).

“De lá para cá, Ministra, nós – eu acho que é um erro colocar o defeito no vizinho; vamos colocar o defeito dentro da nossa própria casa – não tivemos capacidade de aprovar um modelo de gestão, até hoje. Até hoje, não tem modelo de gestão. Então, acho que, de nossa parte, do ponto de vista teórico, a gente tem sabido formular. Acho que ainda emperramos muito, e o papel da senhora, Ministra, cujo ministério não é nem do Desenvolvimento, nem de Minas e Energia, nem de Ciência e Tecnologia, nem de Educação... É Meio Ambiente. Portanto, ele é transversal. O papel de buscar esse consenso, esse diálogo, papel que cabe, portanto, ao Ministério de Meio Ambiente, é fundamental, Ministra. Então, acho que a Rio+20 não deve servir só para o mundo, não. Ela deve servir para nós” (GRAZZIOTIN, 2012 – Senadora Federal – Discurso Reformista).

“Então é o porquê se fala muito da importância da prorrogação do Protocolo de Kyoto. Porque, se não houver uma prorrogação do Protocolo de Kyoto, provavelmente nós vamos ter um Planeta onde os países podem implantar suas próprias políticas regionais de desenvolvimento econômico em detrimento de outros. E nós já vemos muito isso ocorrendo” (SOUZA, 2011 – Senador Federal – Discurso Reformista).

“Então, quando o Brasil se prepara para a Cop 18, ele tem que se preparar só para fazer aquilo que é relativamente fácil – não é fácil, mas é relativamente fácil em relação ao outro – mas também aquilo que é mais difícil, senão, não teremos autoridade moral para chegar para os chineses, para os americanos, para os indianos e dizermos: “Olha, vocês têm que reduzir as suas emissões”. Eles vão poder dizer: “Não, para o Brasil é mole, para vocês e para a indonésia é só contêm o desmatamento”, claro que o Brasil conseguiu e a Indonésia ainda não, “mas para a gente é mais difícil, a gente tem que atacar também a redução de emissões lá onde de fato é mais difícil”. E, no caso, nós temos que encarar o setor, a indústria, temos que encarar os transportes, temos que encarar incipientemente a energia (...). Então, tudo bem, parabéns para o Brasil por ter conseguido diminuir as suas emissões provocadas por queimadas e desmatamentos, mas, atenção, a gente tem que, de fato, encarar os mesmos desafios que os outros países encaram” (SIRKIS, 2012 – Deputado Federal – Discurso Reformista).

Em muitas reuniões, os discursos conservadores provinham de atores governamentais, que defendiam o posicionamento climático do governo e as políticas instituídas. No caso das comissões estudadas, os discursos conservadores de

parlamentares tiveram força nos debates acalorados sobre o Código Florestal. Nas audiências sobre esse tema, os discursos conservadores de parlamentares prevaleciam sobre os reformistas. Vejamos agora um pouco dos debates:

“Agora vou deixar esta pergunta bem simples para todos: o que será do Brasil se nós atendermos a legislação vigente? O que não falta neste País são leis, não adianta negar isso. Temos de tomar providências quanto à questão do Código Florestal, pelo menos estabelecer o marco zero e começar um marco novo daqui para frente. Está todo mundo na cana, está todo mundo ferrado, de mamando a caducando, de mineiros a gaúchos, de gaúchos a catarinenses, de rondonenses e mato-grossenses a capixabas, está todo mundo descumprindo a legislação. Vamos atender os ambientalistas, mas como é que vai ficar o Brasil? Essa é a pergunta simples que deixo para vocês aí: como é que fica? ” (CASSOL, 2011 – Senador Federal – Discurso Conservador).

“Eu pelo menos acho extremamente preocupante se chegarmos a 2012 com o Código Florestal aprovado e sendo um péssimo exemplo de preocupação com a sustentabilidade do Planeta. Então, nesse sentido, a mensagem trazida aqui pelo Sr. Achim Steiner e por todos os componentes desta Mesa é no sentido de que, Srs. Senadores, preocupem-se, prestem muita atenção no que vão aprovar, porque, se não, estarão dando um atestado, não de preocupação com a sustentabilidade do Planeta, mas com o discurso fácil, às vezes culturalmente pequeno, no sentido de contrapor a produção de alimentos à questão da sustentabilidade, quando o grande desafio posto é aumentarmos a produção de alimentos com sustentabilidade” (DINIZ, 2011 – Senador Federal – Discurso Reformista).

“Eu acho que, no fundo, o que se debate é se o Brasil pode dispor dos seus recursos naturais, do seu solo e dos seus subsolos de forma soberana em benefício da sua população ou se esses recursos vão ficar imobilizados e subordinados a interesses que não são do Brasil. Essa é a minha impressão. Nada me convenceu do contrário. Os problemas ambientais existem, são sérios e graves, mas, pelo que se vê no mundo no mundo e no Brasil, não é essa a principal preocupação. Senão, esse debate estava presente no mundo. Haveria, pelo menos, uma ONG pedindo 1% de reserva legal na França, 2% nos Estados Unidos, 1% na Holanda, pelo menos uma mata ciliar de meio metro naqueles rios holandeses. Por que isso não existe? Por que não se reivindica nada de reserva legal e de mata ciliar em nenhum país do mundo? Será que a ciência não tem princípios e valores universais para serem aplicados de forma mais ou menos equilibrada em todo o mundo? Por que só no Brasil? Por que 80% de reserva num lugar, 0% no outro e acabou-se? ” (REBELO, 2011 – Deputado Federal – Discurso Conservador).

“Meus amigos, de forma geral, pode-se afirmar que o texto aprovado pela Câmara raz sérios retrocessos quando comparadas as normas atualmente em vigor. A grande preocupação do texto trabalhado pelo Deputado Aldo Rebelo não foi assegurar a proteção da floresta e das demais formas de vegetação. Também não foi a de garantir padrões sustentáveis de exploração dos recursos florestais. O texto aprovado espelha, acima de tudo, as decisão política de consolidar, de tornar regulares variados tipos de ocupações ocorridas em desacordo com a Lei Florestal, notadamente nas áreas rurais” (SARNEY FILHO, 2011 – Deputado Federal – Discurso Reformista).

“Nos Estados Unidos, unidade de preservação é unidade de preservação. Unidade de produção é unidade de produção. O que isso quer dizer? As unidades de conservação, é papel do Estado fazer com recurso do Estado, com recursos do contribuinte, porque isso é um bem coletivo e não pode ter um ônus individual para o produtor rural. Reserva legal nos Estados Unidos é piada” (ABREU, 2011).

“O que estamos falando? Isto está exatamente na contramão dos compromissos que o Brasil assumiu em Copenhague no Cop 15. Assumimos o compromisso de redução de emissões. E, pela redação dada aqui, nós não estamos contribuindo para que o Brasil cumpra com a meta estabelecida” (DINIZ, 2011 – Senador Federal – Discurso Reformista).

5.3) Categorias de Tipo de Controle

Todo o trabalho feito até aqui, serviu para embasar a análise que será feita nessa seção e na próxima. A análise da agenda, do contexto e dos discursos foram caminhos para compreender os esforços de controle das comissões, bem como os atores e posicionamentos de destaque nesse processo.

No capítulo 2, foi feita uma revisão bibliográfica da tipologia de McCubbins e Schwartz (1984) para analisar as diferentes formas de controle legislativo. Assim, utilizamos essa tipologia na codificação a fim de verificar o tipo de controle feito por meio das audiências públicas selecionadas.

Dessa forma, a classificação desses documentos foi feita com base nos dois formatos descritos por McCubbins e Schwartz: patrulha e alarme. Ademais, construímos uma terceira categoria que chamamos de mista, ou seja, quando os instrumentos de controle misturam os dois formatos. Essa classificação não é uma tarefa fácil, por isso, fundamentamos nossa análise no trabalho de Lemos (2005), que adotou alguns critérios para classificar os documentos de acordo com essa tipologia. A diferença entre esta pesquisa e a de Lemos (2005) é que a autora examinou as ementas das reuniões, enquanto nós examinamos a nota taquigráfica completa para averiguar se determinado controle que

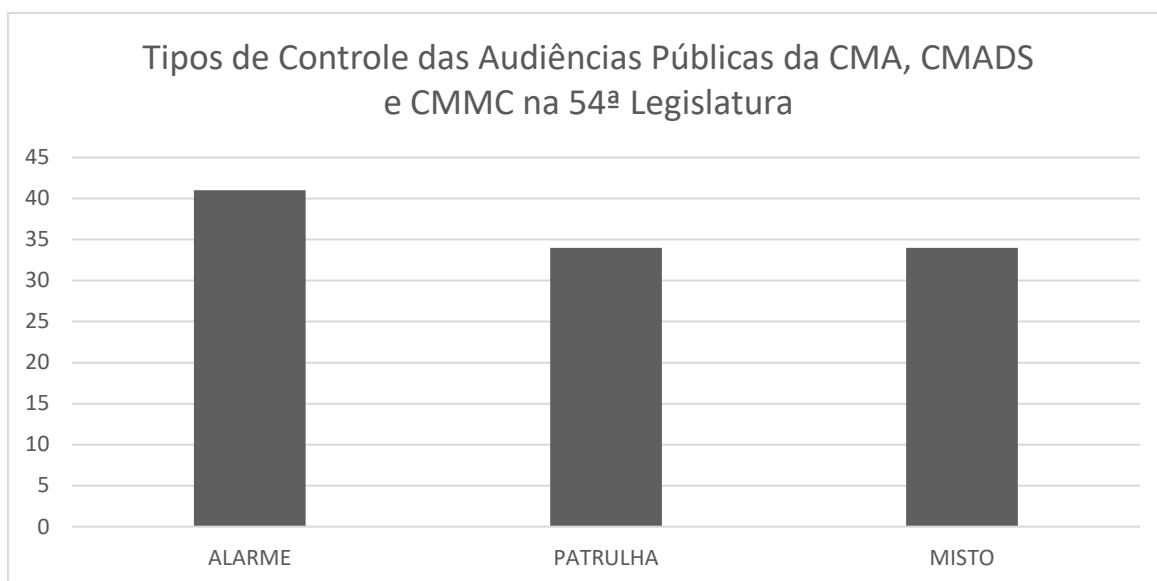
parece um “alarme” não está na verdade inserido em um controle continuado das atividades de governo.

Ademais, foi essa leitura completa que deu origem a necessidade de uma terceira categoria para esse estudo: a mista. Lemos (2005) não utiliza esse tipo, mas adotou-se nesse trabalho, pois observamos que, embora algumas audiências tenham sido movidas por motivos pontuais e circunstâncias imediatistas, no uso dos instrumentos, os parlamentares aproveitaram para examinar amostras de atividades dos órgãos e dar continuidade ao controle rotineiro de algumas políticas. Da mesma forma que, em controles rotineiros, ocorreram alarmes incidentais.

Portanto, de forma análoga a Lemos (2005, p. 109-110) utilizamos os seguintes critérios para a classificação:

- a) sempre que houvesse uma referência direta, na justificação do procedimento, a notícia de jornal ou a denúncia, o controle seria classificado como “alarme”;
- b) se houvesse a ligação com um evento especial, ainda que sem referência à mídia ou outro denunciante, também seria “alarme”;
- c) “alarmes” estão ligados a problemas específicos, e não genéricos;
- d) controles que se referem a relatórios ou procedimentos de accountability obrigatórios por lei não são “alarmes”, e sim “patrulhas”;
- e) Se a audiência está organizada com representantes de entidades de pesquisa e da comunidade científica para tratar da conjuntura das mudanças climáticas no Brasil indicaria uma audiência do tipo “patrulha”, assim como para analisar a conjuntura internacional quanto ao tema; se há convidados representantes de determinados órgãos que irão falar de planos específicos do governo, então o controle é do tipo “alarme”.

Sublinha-se que esses critérios foram utilizados tanto para a classificação geral da nota taquigráfica, quanto para os fragmentos extraídos desses documentos e citados no decorrer desse trabalho. O resultado do exame nas 109 notas taquigráficas foi o seguinte:



Podemos verificar que a distribuição entre as categorias foi muito equilibrada. Numericamente, classificou-se 41 audiências como alarme (38%); 34 como patrulha (31%); e 34 como mista (31%). Com isso, devemos enfatizar alguns pontos das análises feitas. O primeiro ponto é que audiências comemorativas foram muito utilizadas por deputados e senadores para o controle do tipo de patrulha, visto que se constituíam em oportunidades para monitorar atividades de governo de determinada política pública.

O segundo ponto que queremos destacar é que a quantidade de controles mistos se deve a utilização frequente de audiências sobre eventos específicos e problemas pontuais para debater de modo contínuo outras políticas e realizar seu acompanhamento. Como exemplificação, temos a mistura de tipos de controle presente nos debates sobre o Código Florestal e a Rio+20.

O Código Florestal deu abertura para que o Legislativo fiscalizasse mais de perto algumas políticas ambientais e monitorasse atividades do setor agrícola e do combate ao desmatamento no decorrer de toda a legislatura. Já a Rio+20 estimulou a discussão e o acompanhamento de novas agendas nessas comissões. Além disso, os debates acerca da Rio+20 foram vistos como uma oportunidade para a discussão técnica de temas genéricos e para o controle de atividades de órgãos governamentais. Como esses fatos ocuparam muito a agenda do Congresso Nacional naquele período, a patrulha dentro desses instrumentos pode ser vista como um meio de debater outros temas sem sobrecarregar ainda mais as agendas daquelas comissões.

O terceiro é a frequência equilibrada do controle patrulha e alarme, o que contraria hipóteses de preponderância do tipo alarme no Brasil. Ressalta-se mais uma vez que o recorte dessa pesquisa é setorial e analisa apenas um quadro restrito do complexo

processo de controle legislativo, mas esse resultado é relevante por enfatizar a necessidade da leitura individual das notas taquigráficas de cada reunião para chegar a conclusões mais próximas da realidade.

Por fim, o quarto ponto a destacar é que o tipo de controle pode variar de acordo com a comissão que o realiza. No caso dessa pesquisa, constatou-se que a CMMC fez muito mais controles do tipo patrulha. Das 31 audiências públicas do tipo controle, 20 ocorreram nesta comissão. Uma explicação para isso é a própria razão de ser desta comissão. Segundo a Resolução nº 4, de 2008 do Congresso Nacional, a CMMC é destinada a acompanhar, monitorar e fiscalizar, de modo contínuo, as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil. Assim, sua função precípua é de controle, por isso, há uma preocupação maior em fazer estudos técnicos para análise de políticas públicas, monitorar os planos governamentais, acompanhar diretamente eventos internacionais, produzir relatórios técnicos, fazer recomendações a órgãos do governo e reduzir assimetrias de informações.

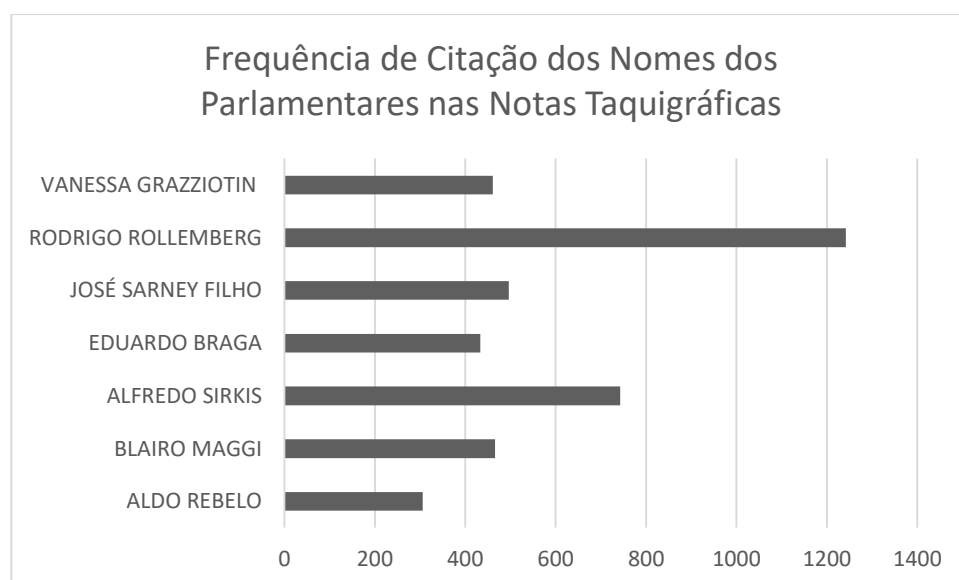
5.4) A atuação dos titulares da agenda – (*agenda holders*)

Uma última análise que pretendemos fazer é identificar os parlamentares especializados na temática ambiental e que atuaram ativamente no controle legislativo sobre as políticas de mudanças climáticas. Inspirado no trabalho de Silva e Araújo (2013), mapeamos os titulares da agenda (*agenda holders*), isto é, deputados e senadores que tiveram destaque na articulação política em torno da fiscalização legislativa das políticas e setores abordados neste trabalho. Eles influenciam o processo legislativo, sobretudo, ao estabelecer ligações entre mundo político, as áreas técnicas e a sociedade civil organizada (SILVA e ARAÚJO, 2013).

No capítulo 2, foi feita uma revisão bibliográfica desse conceito. Por meio da análise de conteúdo, buscamos identificar os parlamentares que participaram ativamente das discussões, demonstraram especialização nos temas e capacidade de negociação. Para complementar o estudo, rastreamos informações sobre a carreira política desses parlamentares com vistas a verificar que se eles reuniam experiência na vida política e capacidade de articulação também fora do Congresso.

Foram mapeados os seguintes titulares de agenda: Deputado Alfredo Sirkis (PSB-RJ) e Deputado José Sarney Filho (PV-MA). O nome de Alfredo Sirkis consta 743 vezes nos documentos analisados; e o de Sarney Filho, 496 vezes. Sabemos que esse levantamento é apenas um indicativo que requer análises sobre o conteúdo dos discursos

desses parlamentares e de suas carreiras políticas. Isso porque, como pode ser visto abaixo, outros parlamentares também tiveram seus nomes citados diversas vezes nas audiências públicas, mas não atuam reconhecidamente em favor das temáticas ambientais ou não obtiveram a mesma capacidade de articulação nas questões climáticas.



Por exemplo, embora o nome do Senador Rodrigo Rollemberg apareça como o mais frequente nos documentos utilizados (1.242 vezes), uma das explicações para isso é que ele presidiu a CMA no período de discussão do Código Florestal. Considerando a quantidade de audiências públicas que foram destinadas a esse debate, o nome do senador acabou se sobressaindo diante de outros. Ele atuou de forma muito crítica às atividades que estimulam a emissão dos gases de efeito estufa; demonstrou conhecimento técnico acerca dos tópicos e setores envolvidos; e - como presidente da CMA - promoveu votações e discussões relevantes na área ambiental. Contudo, o parlamentar não é reconhecido como um ator-chave nas questões climáticas dentro e fora do Congresso Nacional, capaz de centralizar esse debate em torno de si e articular o campo político e social.

O Deputado Alfredo Sirkis (PSB-RJ) foi o parlamentar de maior destaque no controle das políticas de mudanças climáticas. Alfredo Sirkis foi o parlamentar mais atuante dessa agenda na 54ª legislatura e teve um importante papel na CMMC, tendo sido 1º vice-presidente em 2011, titular em 2012, suplente em 2013 e presidente da Comissão em 2014. O deputado também foi suplente da CMADS em 2012, 2013 e 2014.

Em seu único mandato como deputado federal, Alfredo Sirkis teve atuação destacada na agenda ambiental, principalmente no que concerne às mudanças climáticas, matéria em que é especialista. Ele assumiu a presidência da subcomissão da Rio+20 da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e participou ativamente na frente ambientalista durante os embates da reforma do Código Florestal. O deputado também participou da delegação brasileira na Cúpula de Chefes de Estado para o Clima, conseguindo que a proposta de precificação positiva do carbono, proveniente da CMMC, fosse adotada e pautada oficialmente como posição brasileira.

Devido ao seu notório conhecimento técnico, assumiu diversos cargos políticos na área ambiental. Ele foi um dos fundadores do Partido Verde, no qual se manteve até 2013. É gestor ambiental e urbanístico e diretor executivo do “think tank” Centro Brasil no Clima, tendo atuado na área ambiental durante sua militância e carreira política. Sendo assim, o parlamentar tem ligações entre o mundo político e a sociedade civil.

No decorrer da pesquisa, foi possível notar o nível de criticidade do parlamentar no que tange às políticas climáticas e ao compromisso climático do governo brasileiro. Ele ajudou a intensificar o acompanhamento e o debate das questões que se referem aos cenários de mudanças climáticas e a conferir maior participação social nas atividades da comissão. Assim, esse deputado atuou como um titular de agenda no período estudado.

O Deputado Sarney Filho (PV-MA) também esteve constantemente presente nos controles realizados sobre as políticas climáticas. Ele foi titular da CMADS em 2011 e 2014 e ocupou a presidência da comissão e vice-presidência em 2012 e 2013 respectivamente. Grande parte dos requerimentos de audiências públicas da CMADS foram feitos pelo próprio deputado. O deputado também participou da CMMC, tendo sido suplente em 2011 e 2012; Relator da Comissão em 2013 e membro titular em 2014. Além disso, Sarney Filho chegou a participar de audiências públicas sobre a reforma do Código Florestal na CMA.

Em nove mandatos consecutivos como deputado federal, ele consolidou uma atuação importante direcionada à questão ambiental. Tem-se mantido sempre como titular da comissão de meio ambiente da Câmara, atuou várias vezes como líder do Partido Verde, tem coordenado a Frente Parlamentar Ambientalista desde sua criação, foi ministro do Meio Ambiente entre 1999 e 2002 e voltou novamente ao cargo em 2016. Dessa forma, Sarney Filho participa de praticamente todas as negociações de relevo no campo ambiental (SILVA e ARAÚJO, 2013), incluindo matérias climáticas, o que o caracteriza como um titular da agenda.

Nas análises dessa pesquisa, foi possível verificar que o deputado esteve atento à posição brasileira nas principais negociações internacionais sobre mudança climática e às políticas implementadas no âmbito doméstico. Sendo assim, esse posicionamento do parlamentar dentro do Congresso o qualifica como uma voz ativa perante os grupos interessados, os demais partidos e também perante o Executivo (SILVA e ARAÚJO, 2013).

Uma informação interessante apresentada por Silva e Araújo (2013), que espelha bem o envolvimento de Sarney Filho com as questões climáticas, é que o projeto que gerou a Lei nº 12.187/2009 e instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima pode ser considerada como tendo sido objeto de “apropriação”³³ da agenda do Legislativo. Em 2007, o parlamentar havia apresentado projeto de lei dispondo sobre a obrigatoriedade da adoção de medidas, por parte do poder público, objetivando a redução das emissões dos gases de efeito estufa. Foi apensado a esse projeto outras proposições similares, incluindo uma de autoria do presidente da República (SILVA e ARAÚJO, 2013).

Diante do que foi exposto, observa-se que esses titulares de agenda não trabalharam como agentes neutros nos mecanismos de controle de que participaram. Os *agenda holders* não deixaram de representar seus interesses, mas por sua especialidade temática e rede de relacionamentos, facilitaram as negociações com outros atores e puderam influenciar a agenda climática.

³³ Segundo Silva e Araújo (2010a, 2010b apud SILVA e ARAÚJO, 2013): “o fenômeno da *apropriação* ocorre quando o Executivo lança mão da prática de tomar assuntos e matérias que já estão em discussão no Congresso Nacional para formular projetos de sua própria iniciativa. Em muitos casos, os autores observaram projetos similares ou mesmo idênticos aos dos parlamentares, seja da oposição, seja da base de apoio ao governo”.

6) Conclusões

O propósito dessa pesquisa foi o de examinar qualitativamente o controle legislativo sobre a política de mudança climática. Buscamos demonstrar a relação executivo-legislativo por outra perspectiva, a do controle horizontal, e analisar a preocupação do parlamento brasileiro com uma matéria de política externa.

No caso da relação executivo-legislativo, a pesquisa indica a complexidade do nosso presidencialismo de coalizão. A construção dos acordos e posições do governo brasileiro ocorre pela influência de diversos atores inseridos em mecanismos institucionais que restringem e influenciam seus comportamentos. Para avaliar esse tabuleiro complexo da política doméstica, esse trabalho focou nos instrumentos de controle que impactam na formação da agenda e ajudam a reduzir as assimetrias de informação.

No caso da preocupação dos parlamentares com política externa, observamos que deputados e senadores estão cada vez mais assumindo uma postura interessada em matérias internacionais. No caso da temática do clima, a atenção tem sido cada vez maior com o avanço dos problemas e pesquisas científicas. Ademais, as mudanças climáticas afetam diversos setores econômicos, despertam interesses conflitantes e requerem ações de controle em todas as direções.

Tratamos aqui da agenda do legislativo no que tange às mudanças climáticas entre 2011 e 2014 e verificamos que essa agenda pode ser construída conjuntamente entre os poderes. Como vimos, a agenda do legislativo é acompanhada pelo executivo tanto para antecipar reações como para bloquear ou apropriar-se dessa agenda. Da mesma forma, o Congresso Nacional dispõe de instrumentos para acompanhar as atividades de governo e debater políticas públicas, o que expõe visões e interesses dos parlamentares.

Assim sendo, o ponto de interesse dessa pesquisa foi a dimensão informacional da *accountability*. Dessa forma, selecionamos o instrumento de controle das audiências públicas, pois interessava-nos ressaltar os benefícios que podem advir do controle sem sanção. Além de contribuir para a vigilância do Executivo, a audiência pública ajuda a publicizar as ações do governo e abre espaço para a participação de diversos setores nas discussões sobre o tema.

O trabalho não buscou enfocar no impacto das discussões das audiências públicas nas ações do governo e nas políticas implementadas - até porque seria preciso outro tipo de trabalho para medir isso - mas entender o tipo de controle exercido e a agenda proposta.

Dentro dessa agenda em debate, fizemos uma análise qualitativa quanto ao seu grau de compromisso com as discussões internacionais mais avançadas sobre o tema.

As questões climáticas envolvem elementos muito técnicos. Além das disputadas crenças e valores existentes na temática, criticar e propor soluções em política climática demanda informações qualificadas e busca por especialização. Considerando isso, optamos por abordar o desenvolvimento de expertise e capacitação dos parlamentares necessários para realizar o controle horizontal em políticas de mudança climática. Dessa forma, nosso objeto foram as comissões especializadas em temáticas ambientais e sua característica informacional para ancorar tecnicamente o processo legislativo. Isso porque pressupomos que quanto maior a quantidade de informação tornada pública, via debate e deliberação, tanto melhor a qualidade da decisão.

Através da análise de conteúdo realizada, observamos a diversidade de atores que participaram dos debates. Houve o acompanhamento sistemático de vários representantes da comunidade científica e de organizações não-governamentais nas reuniões. Esses atores foram os grandes responsáveis por trazer informações mais técnicas sobre os problemas do aquecimento global. Organizações Internacionais e Não-governamentais também tiveram de representar interesses sociais e políticos com uma menor representação dentro do Congresso Nacional. Em meio a debates polêmicos, houve oportunidade para o pronunciamento de diversos grupos de interesses, embora o diálogo mais plural não represente impacto direto nas políticas controladas e legislação debatida, algo não aprofundado por esta pesquisa.

No entanto, a inserção de temas e vozes na agenda já se constitui em algo muito importante, visto que chama atenção de congressistas e atores governamentais para temas ainda marginalizados e para políticas que o parlamento não fiscaliza de forma adequada, mas que a sociedade monitora constantemente. Ademais, esses debates se constituem em uma prática democrática que ajuda a moldar percepções e trazem informações para melhor embasar decisões. Assim, observamos, em nossa pesquisa, que as reuniões não eram apenas um meio de os parlamentares acompanharem algumas políticas, mas era também um espaço para que a sociedade civil organizada mostrasse seu controle, sendo um complemento para a *accountability* vertical.

Quanto à participação dos atores governamentais, foi possível notar divergências internas no Poder Executivo. Apesar de pesquisas mostrarem o conservadorismo da política de mudança climática brasileira no período, verificou-se que havia muitos conflitos nas posições de representantes dos Ministérios, especialmente MMA e MAPA.

Também foi sentida nos discursos a ausência de uma melhor articulação dos órgãos responsáveis por política ambiental no Brasil e o próprio MRE, incumbido de representar o país nas principais negociações climáticas. O insulamento do Itamaraty reduziu muito a partir do Governo Lula, mas a política externa para o meio ambiente ainda é feita de forma muito estanque das políticas domésticas. Compreender melhor essa necessidade de articulação pode contribuir com os inúmeros desafios na implementação de políticas ambientais no Brasil.

No que concerne à participação dos parlamentares, identificamos dois *agenda holders*, Alfredo Sirkis e José Sarney Filho, que atuaram ativamente no controle legislativo sobre as políticas de mudança climática. Acompanhar e fiscalizar as políticas climáticas requer estabelecer ligações entre mundo político, áreas técnicas e sociedade civil organizada. Esses deputados são os que conseguem articular de forma mais eficaz essas ligações. Frisa-se que os dois titulares de agenda pertencem à Câmara dos Deputados, mas isso não quer dizer que a atuação do Senado Federal esteve aquém nessas questões. Na realidade, os senadores fizeram mais o uso da fala que os deputados e, por muitas vezes, com o nível de criticidade maior. Contudo, não foi identificado uma figura no Senado com os critérios para ser considerado um *agenda holder* no controle político acerca das mudanças climáticas.

Entre os aspectos negativos das audiências públicas analisadas, está a grande ausência de deputados e senadores em muitas das reuniões. Nos anos eleitorais, a intensidade das discussões e o número das audiências reduziram muito nas comissões estudadas. Além disso, o debate ficava centrado nos embates entre atores governamentais e representantes da sociedade civil. Esse aspecto das audiências públicas é muito relevante para o controle legislativo, mas fizeram falta participações mais ativas de parlamentares, ainda mais em um contexto negativo para o controle das emissões de gases no país. Entre as exceções desse baixo índice de participação estão as discussões do Código Florestal e da Rio+20.

Diante do que foi exposto, concluímos que o compromisso climático reformista foi o posicionamento que esteve mais presente nas discussões do Congresso Nacional. A maior parte das vozes que estiveram presentes na CMA, CMADS e CMMC convergiram para o incentivo a políticas climáticas, criticaram políticas governamentais para o controle da emissão de gases no país e o posicionamento do país frente às negociações climáticas internacionais. Chamou atenção, por exemplo, a presença da postura adaptativa, tema novo na agenda climática, no enfrentamento dos desafios das mudanças climáticas.

Entretanto, na contagem dos discursos conservadores, prevaleceu aqueles provenientes de atores governamentais e parlamentares. Muitas declarações, com alto nível de criticidade por parte de deputados e senadores, emanavam de figuras reconhecidamente atuantes na área ambiental e com marcante participação nas reuniões; ou dos coordenadores dos trabalhos dessas comissões. Sendo assim, ainda não temos um parlamento comprometido com o desenvolvimento sustentável e o enfrentamento das mudanças climáticas.

Quanto ao tipo de controle legislativo mais realizado sobre a política de mudança climática brasileira, detectou-se a preponderância do tipo alarme, isto é, as audiências públicas movidas por circunstâncias pontuais e que demandam menos intervenção direta e ativa. Contudo, por meio da análise de conteúdo com leitura completa das notas taquigráficas feita nessa pesquisa, notamos a frequência de controles legislativo do tipo misto. Isso demonstra que, apesar de algumas audiências terem sido acionadas por motivos pontuais e circunstâncias imediatistas, no uso dos instrumentos, os parlamentares aproveitaram para examinar amostras de atividades dos órgãos e dar continuidade ao controle rotineiro de algumas políticas. Da mesma forma que, em controles rotineiros, ocorreram alarmes incidentais.

Ademais, a frequência equilibrada do controle patrulha e alarme corrobora para a importância de comissões como a CMMC, responsável por acompanhar, monitorar e fiscalizar, de modo contínuo, as ações referentes às mudanças climáticas no Brasil. Essa comissão foi a que fez mais o trabalho de patrulha, com recomendações feitas aos órgãos governamentais, fruto de suas discussões, e controle mais rotineiro de atividades e políticas do governo.

À guisa de conclusão, recordamos que esse foi apenas um esforço inicial de aplicar uma análise qualitativa em instrumentos de controle do legislativo brasileiro. No decorrer desse trabalho apontamos os limites da pesquisa e a necessidade de aprofundamento das questões tratadas e conclusões apresentadas.

Buscamos avançar em uma agenda ainda pouco explorada que é a do controle legislativo. Os instrumentos de controle do Congresso Nacional ainda não são devidamente utilizados, havendo muito espaço para o crescimento de uma das funções precípua do parlamento e que pode contribuir para com os desafios de uma gestão política lenta em meio a um arcabouço moderno de leis ambientais.

Lista de Notas Taquigráficas Utilizadas –

Comissão CMA (Senado Federal)

(2011)

17/03/2011 – 3ª Reunião Ordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Comemorar o Dia Mundial da Água, dia 22 de março do corrente e para debater o uso racional da água, as políticas públicas que regulam a questão, bem como as preocupações em face do aquecimento global e seus efeitos na produção agrícola nacional.

23/03/2011 – 6ª Reunião Conjunta

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: esclarecer ao Senado Federal e à sociedade brasileira questões sobre o programa nuclear brasileiro, em face dos desastres nucleares ocorridos recentemente no Japão.

29/03/2011 – 7ª Reunião Conjunta

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: coletar subsídios técnico-jurídicos para aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

05/04/2011 – 8ª Reunião Conjunta.

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: coletar subsídios técnico-jurídicos para aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

26/04/2011 – 11ª Reunião Extraordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater as perspectivas da economia verde no Brasil e no mundo, a realização da Conferência Rio+20, em junho de 2012.

08/06/2011 – 19ª Reunião Conjunta

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater o tema “Economia verde: serviços ambientais”, tendo por foco as oportunidades, entraves e experiências mais significativas para inserir os serviços ambientais no contexto da economia verde, conforme entendida nos debates para a Conferência, assim como para avaliar a legislação atual sobre incentivos e/ou pagamentos por serviços ambientais, de modo a contribuir para o planejamento e a realização da Rio+20, inclusive com a formação da posição brasileira para a conferência.

28/06/2011 – 22ª Reunião Extraordinária – Muita pouca discussão sobre clima

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Discutir a implantação e os prazos para as medidas contidas no Decreto nº 7.404, de 23/12/2010, que criou o Plano Nacional dos Resíduos Sólidos.

30/06/2011 – 24ª Reunião Conjunta

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Destinada a debater o tema “Economia verde: Mecanismos de desenvolvimento limpo (MDL) e Redução de emissões por desmatamento e degradação (REDD)”, tendo por foco as oportunidades, entraves e experiências mais significativas para inserir MDL e REDD no contexto da economia verde, conforme entendida nos debates para a Conferência, de modo a contribuir para o planejamento e a realização da Rio+20, inclusive com a formação da posição brasileira para a conferência.

30/06/2011 – 23ª Reunião Conjunta

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Debater acerca da aplicação do Decreto nº 7.029/2009, que institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, bem como o debate destinado a coletar subsídios técnico-jurídicos para aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

05/07/2011 – 25ª Reunião Conjunta

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Destinado a coletar subsídios técnico-jurídicos para aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

16/08/2011 – 29ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater o aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

24/08/11 – 31ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater o aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

25/08/11 – 32ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater o aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

30/08/2011 – 32ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater o aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

13/09/2011 – 34ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater o aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

15/09/2011 – 35ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater o aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

27/09/2011 – 40ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater o aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

29/09/2011 – 39ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater o aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

18/10/2011 – 42ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater a posição do governo brasileiro dentro do G20, nos aspectos econômicos, ambientais, climáticos e de segurança alimentar.

20/10/2011 – 45ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater o aperfeiçoamento da reforma do Código Florestal (Lei 4.771, de 1965).

25/10/2011 – 47ª Reunião Conjunta

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: debater o tema incêndios florestais.

09/11/2011 – 49ª Reunião Extraordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: com o objetivo de instruir o Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2011 (Projeto de Reforma do Código Florestal) sob a perspectiva de seu impacto nas cidades.

10/11/2011 – 50ª Reunião Extraordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: o objetivo de instruir o Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2011 (Projeto de Reforma do Código Florestal) sob a perspectiva de seu impacto nas bacias hidrográficas.

11/11/2011 – 52ª Reunião Extraordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: com o objetivo de instruir o Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2011 (Projeto de Reforma do Código Florestal) sob a perspectiva de seu impacto nas florestas.

(2012)

14/02/2012 – 2ª Reunião Extraordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: visando conhecer e debater as providências e encaminhamentos relativos ao 6º Fórum Mundial da Água.

29/02/2012 – 5ª Reunião Extraordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: visando discutir a posição do Brasil no evento RIO+20, Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável.

08/03/12 – 6ª Reunião Conjunta

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Ciclo de debates dos temas da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio + 20, destinada a debater o tema economia da sustentabilidade.

03/04/12 – 11ª Reunião Extraordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Ciclo de debates dos temas da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio + 20, destinada a debater o tema economia da sustentabilidade.

10/04/12 – 12ª Reunião, Extraordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Fornecer subsídios para a elaboração de projeto de lei de proteção ambiental do bioma Cerrado

22/05/12 – 22ª Reunião, Extraordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: discutir os temas em foco no evento RIO+20, Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, com ênfase no assunto "Cidades Sustentáveis.

03/07/12 - 28ª Reunião, Extraordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Avaliar os resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável - RIO+20

28/08/2012 - 34ª Reunião, Extraordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Discutir a substituição do PIB por novo índice de desenvolvimento sustentável que incorpore as variáveis econômicas, sociais e ambientais, e não apenas as econômicas, como é o caso do PIB.

13/09/12 - 38ª Reunião, Extraordinária

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Debater a realidade do Bioma Cerrado

(2013)

19/03/13 – 4ª Reunião Extraordinária

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Apresentar o Plano Estratégico de Recursos Hídricos dos Afluentes da Margem Direita do Rio Amazonas.

16/04/13 - 9ª Reunião, Ordinária

Sabatina – ANA

26/04/13 – 3ª Reunião Conjunta

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Colóquio Internacional sobre a Rio+20 e Biodiversidade: Avaliando "O Futuro que queremos", em atendimento ao Requerimento nº 8, de 2013-CRE, de autoria do Senador Ricardo Ferraço.

23/05/13 - 7ª Reunião, Conjunta das Comissões Permanentes

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Discutir o Projeto: "Opções de Mitigação de Gases de Efeito Estufa (GEE) em Setores-Chave do Brasil".

04/06/13 - 17ª Reunião, Extraordinária

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Debater os desdobramentos da Lei 12.651, de 2012 - Código Florestal, que completa um ano de vigência.

14/08/13 – 14ª Reunião Conjunta

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Debater a opção pela construção de usinas hidrelétricas a fio d'água para a expansão da geração hidrelétrica no Brasil.

27/08/13 - 27ª Reunião Extraordinária

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Audiência Pública destinada a debater a exploração do gás natural de xisto, seus efeitos na política energética e na economia do setor, bem como o aspecto ambiental do método de extração por meio do fraturamento de rochas e injeção de águas e produtos químicos no subsolo.

22/10/13 - 37ª Reunião, Extraordinária

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Audiência Pública com a finalidade de debater "Meio Ambiente, Cidadania e a União das Nações da América do Sul"

(2014)

17/03/2014 - 6ª Reunião, Extraordinária

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Debater a preservação da Floresta Nacional de Brasília, criada em 10 de junho de 1999.

22/04/14 - 14ª Reunião, Extraordinária

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Instruir o Projeto de Lei do Senado nº 258, de 2009, que "Altera a categoria da unidade de conservação Reserva Biológica Nascentes da Serra do Cachimbo para Parque Nacional Nascentes da Serra do Cachimbo e Área de Proteção Ambiental Vale do XV, nos Municípios de Altamira e Novo Progresso, no Estado do Pará".

04/06/14

Audiência Pública

Assunto / Finalidade:

Discutir sobre a gradativa escassez de água e seus reflexos no abastecimento dos centros urbanos; sobre as perspectivas de racionamento, inclusive em cidades do porte de São Paulo, a maior da América Latina; bem como as propostas visando reverter a atual situação, incluindo análise da Região Nordeste.

Comissão CMCC

(2011) –

21/09/11 – 5ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: discutir as ações para alcançar os objetivos estabelecidos pela Política Nacional sobre Mudanças do Clima; tratar dos resultados do segundo inventário brasileiro de emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa.

26/10/2011 – 7ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Audiência pública com a finalidade de conhecer e debater o Programa Antártico Brasileiro – PROANTAR, especialmente no que se refere ao monitoramento e acompanhamento das mudanças climáticas no continente antártico e seus impactos no território brasileiro, em atendimento ao Requerimento nº 9, de 2011 – CMMC.

01/11/11 – 8ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Audiência pública com a finalidade de debater o Plano de Agricultura de Baixo Carbono, bem como as ações que visem alcançar os objetivos estabelecidos na Política Nacional sobre Mudanças do Clima.

09/11/11 – 10ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Audiência pública destinada a apresentar as ações atuais e futuras sobre a gestão das águas no Brasil e as iniciativas perante outros países.

16/11/11 – 11ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Audiência pública destinada a apresentar as atividades que reduzem as emissões de desmatamento e degradação florestal – REDD e pagamento por serviços ambientais.

23/11/11 – 13ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Audiência pública destinada a debater a intensificação dos desastres naturais: defesa civil e áreas de risco geológico.

(2012)

25/04/2012 - 4ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Cidades sustentáveis: meio ambiente urbano no contexto do desenvolvimento sustentável e da mudança do clima.

09/05/2012 – 5ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Pagamento por serviços ambientais: mecanismo de financiamento da proteção do meio ambiente.

16/05/2012 – 6ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Preparação para a RIO+20.

23/05/2012 – 7ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: debater os objetivos, o alcance e os resultados da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – OTCA, no dia 21 de junho, durante a RIO+20, na cidade do Rio de Janeiro”.

30/05/2012 – 8ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Audiência pública para debater a economia verde no contexto da erradicação da pobreza e governança para o desenvolvimento sustentável.

05/06/2012 – 9ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debater: Segurança alimentar e nutricional no contexto do desenvolvimento sustentável e da mudança do clima; e desertificação e mudança do clima: ações de prevenção e adaptação no semiárido nordestino.

04/07/2012 – 11ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Balanço da Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento Sustentável - Rio+20.

11/07/2012 – 12ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Audiência pública para debater: 1. estratégias nacionais de conservação da biodiversidade brasileira e combate ao desmatamento no contexto do desenvolvimento sustentável e da mudança do clima e 2. avaliação estratégica do novo Código Florestal: Impactos positivos e negativos de médio e longo prazo em relação às metas da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas.

08/08/12 – 13ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: As ações relativas às mudanças do clima no bioma Cerrado.

17/10/12 – 14ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Discussão de temas de política nacional relacionados à mudança do clima, com vistas à COP-18.

31/10/12 – 15ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Discussão de Planos Setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima, em conformidade com o Plano de Trabalho desta Comissão aprovado em 2012: - PPCDAm (Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia); - PPCerrado (Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado); e - Plano ABC (Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono).

07/11/12 – 16ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Discussão de Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima, em conformidade com o Plano de Trabalho desta Comissão aprovado em 2012: -Plano Decenal de Expansão de Energia - 2020; -Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima - PSTM; e - Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

13/11/12 – 17ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Discussão de Planos Setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima, em conformidade com o Plano de Trabalho desta Comissão aprovado em 2012: 1. Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia; 2. Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação; e 3. Plano de Mineração de Baixa Emissão de Carbono - Plano MBC.

21/11/12 – 18ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Audiência pública destinada a acompanhar as ações relativas à mudança do clima no bioma Amazônia.

12/12/12 – 19ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Lançamento do estudo GLOBE sobre Legislação Florestal e Debate sobre a relevância da legislação de Pagamento por Serviços Ambientais-PSA e Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação, Conservação, Manejo Florestal Sustentável, Manutenção e Aumento dos Estoques de Carbono Florestal-REDD+.

(2013) –

19/03/13 – 4ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Comemoração do Dia Nacional da Conscientização sobre as Mudanças Climáticas (16 de março): o cumprimento das metas brasileiras, projetos de conscientização da população sobre as mudanças climáticas, o papel das escolas e dos programas educacionais.

02/04/13 – 5ª Reunião

Audiência Pública

Assunto/Finalidade: Valoração dos serviços ecossistêmicos como política para adaptação e mitigação em mudanças climáticas.

23/04/13 – 7ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Adaptação: A Prevenção de Desastres. Preparação do Brasil para IV Plataforma Global para redução de Riscos de Desastres.Cidades Resilientes. Implantação do Estatuto de Proteção e Defesa Civil (Lei nº12.608/2012).

14/05/13 – 8ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discutir o marco legal sobre o sistema nacional de redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo florestal sustentável, manutenção e aumento de estoques de carbono florestal - REDD+.

23/05/13 – 9ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discutir o Projeto: "Opções de Mitigação de Gases de Efeito Estufa (GEE) em Setores-Chave do Brasil".

18/06/13 – 11ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debater o Tema: Agricultura de baixo carbono e extensão rural.

12/07/13 – 12ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: As mudanças climáticas e os ecossistemas marinhos e costeiros. Situação dos manguezais brasileiros.

13/08/13 – 13ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debater os mecanismos financeiros e tributários para uma economia de baixo carbono.

24/09/13 – 15ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debater o aproveitamento de água pluvial, suas aplicações e estratégias projetuais voltadas para gestão do consumo e da conservação de água.

05/11/13 – 16ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Reunião preparatória para a 19ª Conferência das Partes (COP-19) da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a realizar-se em Warsaw/Polônia de 11 a 22 de novembro.

06/12/13 – 17ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Colóquio Internacional sobre Mudanças Climáticas: A Agenda Pós-Varsóvia.

(2014) –

29/04/14 -3ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discussão do Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas - IPCC.

06/05/14 – 4ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discussão sobre as estimativas de emissões de gases de efeito estufa do Brasil.

13/05/14 – 5ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discussão sobre adaptação brasileira às mudanças climáticas, incluindo medidas para financiar programas e para diminuir a vulnerabilidade às secas e enchentes.

20/05/14 – 6ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discussão sobre agricultura de baixo carbono.

28/05/14 – 7ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discussão sobre tributação e subsídios para economia de baixo carbono.

03/06/14 – 8ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discussão sobre emissões por geração de energia, incluindo o setor de transportes.

10/06/14 – 9ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discussão sobre finanças na era do baixo carbono.

05/08/14 – 10ª Reunião

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Agricultura de Baixo Carbono

Comissão CMADS (Câmara Federal) –

2011 –

22/03/2011 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Comemoração do Dia Mundial da Água.

23/03/2011 – participação de ONGs. Chama a atenção a quantidade de conservadores.

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discussão sobre o Código Florestal Brasileiro

12/04/2011 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debate sobre a segurança nuclear no Brasil.

(2012) –

23/03/2012 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debate sobre o Pacto das Águas, firmado no VI Fórum Mundial da Água.

27/03/2012 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debate sobre o tema Em Busca de uma Economia Sustentável.

26/04/2012 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discussão sobre os impactos da aplicação do novo Código Florestal.

24/05/2012 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debate sobre a utilização de carvão oriundo da mata nativa para a produção de ferro-gusa pelas siderúrgicas.

31/05/2012 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discussão sobre a erradicação da pobreza a ser debatida na Rio+20.

22/11/2012 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debate sobre a problemática da seca no Nordeste e as possíveis soluções.

27/11/2012 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discussão sobre a instalação de pequenas centrais hidrelétricas no Pantanal.

(2013) –

21/03/2013 -

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debate acerca do tema Retrato das águas no Brasil, em comemoração ao Dia Mundial da Água.

16/04/2013 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debate sobre a implantação da inspeção veicular no Brasil.

25/04/2013 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Discussão sobre o uso do bioma Caatinga, por ocasião do Dia Nacional da Caatinga.

07/05/2013 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debates sobre o desmatamento na Amazônia.

09/05/2013 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debates sobre o processo de revisão do Plano Nacional sobre Mudança Climática.

21/05/2013-

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Seminário Um Ano de Vigência do Novo Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012): Entraves, Avanços, Retrocessos?

22/05/2013 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debate sobre a situação da energia nuclear pós-Rio+20.

25/06/2013 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debates sobre a legislação e criação da Agência Reguladora do Setor Nuclear.

24/09/2013 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Considerações sobre poluição e passivos ambientais das bacias hidrográficas do Brasil.

24/10/2013 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: O SISNAMA e os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, em comemoração aos 32 anos da criação da Política Nacional de Meio Ambiente.

05/12/2013-

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: acerca da exploração do xisto em território nacional e seus efeitos sobre o meio ambiente.

(2014) –

03/04/2014 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debate sobre poluição atmosférica nas grandes cidades.

20/05/2014 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debate do Projeto de Lei nº 1.703, de 2011, de autoria do Deputado Jorge Tadeu Mudalen, que dispõe sobre a instalação do denominado “Telhado Verde”.

22/05/2014-

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Debate sobre os resultados dos 2 anos da Lei nº 12.651/12 — Lei Florestal

27/05/2014 –

Audiência Pública

Assunto / Finalidade: Esclarecimentos sobre os impactos da redução da vazão do Rio São Francisco a jusante da Barragem de Sobradinho, nos demais usos múltiplos das águas e no ecossistema fluvial.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. de. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. v. 31, n. 1, 1988.

ALCÂNTARA, Lúcio. Os Parlamentos e as Relações internacionais. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 44, no 1, pp. 13-21, 2001.

ALEXANDRE, Cristina V. M. O Congresso Brasileiro e a Política Externa (1985-2005). Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais, PUC, Rio de Janeiro, 2006.

ANASTASIA, F. MENDONÇA, C. ALMEIDA, H. Poder Legislativo e Política Externa no Brasil: Jogando com as Regras. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, v 34, julho-dezembro 2012.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: Um Estudo Comparado das Agendas Verde e Marrom/ Tese de Doutorado- Ipol-UnB– Brasília, 2013.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos, v. 2, p. 58-74, 2012.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de e SILVA, Rafael Silveira e. Titulares da agenda e carreiras políticas. *Rev. Bras. Ciênc. Polít.* [online]. 2013, n.10, pp. 285-311.

ARAÚJO, Suely M.V.G; LEITE, Henrique P.S. The Brazilian Intended National Determined Contribution (INDC) and energy policy. In: VIOLA, Eduardo; NEVES, Leonardo Paz. The World After the Paris Climate Agreement of December 2015. Dossiê. Special Edition. Volume 1. Ano 15, CEBRI, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Impasses da Democracia no Brasil. Ed. Civilização Brasileira, 2016.

BOSON, Patrícia. Transporte Rodoviário e Mudanças do Clima no Brasil. In: MOTTA, LUEDEMANN, HARGRAVE e GUTIERREZ. Mudanças do Clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. IPEA, 2011.

CINTRA, Antônio Octávio. O Sistema de Governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2. ed. São Paulo: Ed. Unesp, 2007.

FARES, Seme Taleb. Democratização da Política Externa Brasileira: o Papel do Legislativo. Monografia de Pós-graduação em Gestão Legislativa. Câmara dos Deputados, Brasília, 2005.

FELIU RIBEIRO, Pedro, Amâncio Jorge Silva Nunes Oliveira, Manoel Galdino. Política externa chilena e espectro ideológico político-partidário: um estudo sobre a Câmara dos

Deputados (2002-2006). Dados – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 52, no4, 2009, pp. 835 a 870.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: FGV; FAPESP, 2001 [1999].

FILGUEIRAS, Fernando. Além Da Transparência: Accountability E Política Da Publicidade. Lua Nova. São Paulo. 2011.

FRANCHINI, Matías Alejandro. Trajetória e condicionantes do compromisso climático nas potências latino-americanas: Argentina, Brasil, Colômbia, México e Venezuela. 2007-2015. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, 2016.

GANEM, Roseli. Pagamento por Serviços Ambientais com Recursos Públicos com Base em Área de Preservação Permanente e Reserva Legal. Nota Técnica. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

GANEM, Roseli. De Estocolmo à Rio+20. Avanço ou Retrocesso? Caderno Aslegis, nº 45, p. 31-62. Jan/abr. 2012.

IPCC. Mudanças Climáticas. 2015. Disponível em: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf. Acessado em 10/01/2017.

JURAS, Ilídia. Mercado de Carbono. Nota Técnica. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2013.

LLANOS, Mariana; SÁNCHEZ, Francisco. Bicameralismo em perspectiva comparada. In: *Reforma Política no Brasil*. Ed. Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia (ed.). Belo Horizonte: PNUD/Editora UFMG, 2006.

LEMOS, Leany Barreiro de S. Controle legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada. Tese de Doutorado. CEPPAC – UnB. Brasília, 2005.

LEMOS, Leany B. S. O controle legislativo no Brasil pós-1988. In: NICOLAU, Jairo; POWER, Timothy (Org.). Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reformas. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

LEMOS, Leany; POWER, Timothy. Determinantes do Controle Horizontal em Parlamentos Reativos: O Caso do Brasil (1988-2005) DADOS: Revista de Ciências Sociais 56.2 (2013).

LIMA, Maria R. S. Instituições Democráticas e Político Exterior. In: Contexto Internacional, vol 22, nº 2, p.265-303, julho-dezembro 2000

LIMA, Maria R. S. & SANTOS, Fabiano. O Congresso e a Política de Comércio Exterior. In: Lua Nova, nº 52, p. 121-149.

LIMONGI, F. Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Plenarium*, ano 1, n.1, p. 41-56, 2004.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte-Americana Recente. In *BIB*, n. 37, Rio de Janeiro, 1994, p. 3-38. Disponível em: [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/O_Novo_Institucionalismo_e_os_Estudos_Legislativos.pdf)

MARENGO, José. Água e Mudanças Climáticas. *Estudos Avançados*. Estudos Avançados. Vol. 22. Nº 63. São Paulo, 2008.

MARTIN, Lisa. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MILANI, C. e PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol 35, nº 1, janeiro-junho – 2013

MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*, 2ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MOTTA, LUEDEMANN, HARGRAVE e GUTIERREZ. *Mudanças do Clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. IPEA, 2011.

NASCIMENTO, 2016. O que está por trás do sucesso do acordo de Paris na COP 21? Disponível em: <http://revistasera.info/o-que-esta-por-tras-do-sucesso-do-acordo-de-paris-na-cop-21-elimar-pinheiro-do-nascimento/>. Acessado em: 10/01/2017.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, nº 44, 1998.

OLIVEIRA, Marcelo. Atores Políticos e Parlamento Brasileiro no Mercosul. In: *Leviathan- Cadernos de Pesquisa Política* nº1, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. REFORMA DO ESTADO: Responsabilidade política e intervenção econômica. In. 19º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambú. 1995.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2010, vol.18, n.36, pp. 147-174. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v18n36/10.pdf>

RELATÓRIO ARPA, 2016. Disponível em: http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/desmatamento_e_mudancas_climaticas.pdf Acessado em: 11/01/2017

RENNO, L. R. Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil: Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos? In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fatima (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006, v., p. 259-271.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados* [online], v. 46, n. 4, 2003.

RICCI, P. & LEMOS, L. B. 2004. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 107-130

ROCHA, D. e DEUSDARÁ B. 2005. “Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória”. *Alea*, 7:2, pp. 305-322.

SAMPIERI, Roberto; COLLADO, Carlos Fernandez; LUCIO, Pilar Batista. Metodologia de pesquisa. 3ª ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006. Seção 9.6.3 Análise de Conteúdo.

SALDAÑA, Johnny. The Coding Manual for Qualitative Researchs. 2009 – Los Angeles, CA: Sage Publication

SANTIAGO, Rodrigo. A Política Externa Brasileira analisada em três dimensões. 36º Encontro Anual da ANPOCS. 2012

SANTOS, Fabiano. A Reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Plenarium*, ano 1, n.1, p. 41-56, 2004.

SANTOS, Ziraldo dos. A Revisão do Código Florestal: Como se deu o debate político durante a discussão sobre a alteração da Lei. 4771, de 1965 – Código Florestal Brasileiro, na Câmara dos Deputados, como Casa Iniciadora – 1º Ciclo de Discussão e Votação. CEFOR, 2012.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. F. (Eds.). The self-restraining state. Power and accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SCHMITT, Stefane Tomé. Política Externa e o Poder Legislativo: um olhar sobre a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal. Dissertação de mestrado. USP, 2011.

SEWELL, Granville C. Actors, Coalitions and the Framework Convention on Climate Change. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2005. Tese de doutorado.

TSEBELIS, George. Veto Players: How Political Institutions Work. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías (2014). Brazilian climate politics 2005–2012: ambivalence and paradox. In: *WIREs Climate Change*, 5: 677–688, 2014. Disponível em: Acesso em: 12 fev. 2015.

VIOLA, Eduardo (2009). O Brasil na arena internacional da mitigação da mudança climática. 1996-2008. In: *Textos CINDS*. 2009. Disponível em: Acesso em: 12 dez. 2009.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías; RIBEIRO, Thaís. Sistema internacional de hegemonia conservadora: governança global e democracia na era da crise climática. São Paulo: Annablume, 2013.

VIOLA, Eduardo e FRANCHINI, Matías. Brasil na governança global do clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas. *Contexto int.* [online]. 2013, vol.35, n.1, pp.43-76.

VIOLA, Eduardo e FRAGA, Ana Cristina. Acordo climático de Paris é fraco para descarbonizar economia. Artigo de opinião. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/12/1720580-acordo-climatico-de-paris-e-fraco-para-descarbonizar-economia.shtml>. Acessado em 12/01/2017.